

**Смолин О.Н., первый заместитель председателя Комитета
Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
по образованию и науке, д.ф.н., член-корреспондент РАО**

**Управление учреждением образования
в контексте образовательной политики¹**

Избранная для доклада тема предполагает отбор и анализ лишь таких проблем управления образовательными учреждениями, которые имеют не технический, но политический характер (разумеется, в смысле образовательной политики). Эти проблемы затрагивают интересы широких кругов образовательного сообщества и общественности в целом, вызывают полемику различных политических сил в Парламенте и активные дискуссии в печати. Среди них выделим три:

- 1) проблема статуса образовательного учреждения и перспективы изменения этого статуса;
- 2) проблема управления и самоуправления;
- 3) проблема коррупции в образовании и возможностей ее законодательного ограничения.

1.

Основы статуса образовательного учреждения были заложены законодателем в первой редакции закона РФ «Об образовании» (1992 год). Как известно, закон базировался на двух системах ценностей и, соответственно, включал в себя нормы как социального, так и демократического (либерально-демократического) характера, причем в социальном плане адресовался, преимущественно, к обязательствам государства и (или) органов местного самоуправления, а в плане демократическом (преимущественно), к правам участников образовательного процесса, как физических, так и юридических, включая образовательные учреждения. Законодатель наделил их, в частности, следующими правами:

- правом юридического лица;
- правом зарабатывать внебюджетные средства (государственные и муниципальные учреждения);
- правом достаточно свободно распоряжаться выделенными и (или) самостоятельно заработанными средствами, включая определение штатного расписания, должностных окладов, надбавок и доплат к ним;

¹ Выполнено при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 05-03-03487а.

- значительными налоговыми льготами в части доходов, reinvestируемых в образовательный процесс (включая зарплату работников) в данном образовательном учреждении;
- правом привлекать дополнительные (помимо бюджетных) финансовые и материальные средства, в том числе пользоваться банковским кредитом;
- правом в рамках законодательства и государственного образовательного стандарта самостоятельно разрабатывать учебные планы и образовательные программы, а также определять порядок аттестации обучающихся.

После вступления в силу 1 января 1995 года Гражданского кодекса в структурах исполнительной власти, а отчасти и в юридических кругах возникло представление о том, что перечисленные выше широкие права образовательных учреждений, в совокупности определяющие его автономию, противоречат содержанию ГК, значительно ограничивающему самостоятельность учреждения как организационно-правовой формы. Это представление базировалось на двух, на мой взгляд, ложных постулатах.

Во-первых, постулат о том, что Гражданский кодекс – это «малая Конституция», которая обладает высшей юридической силой по отношению ко всякому иному законодательству, в частности, отраслевому. В действительности же Конституция определяет только три типа законодательных актов: законы о поправках к Конституции, федеральные конституционные законы и федеральные законы. Последние обладают равной юридической силой независимо от того, какую область отношений регулируют. Никакого ранжирования внутри группы федеральных законов Конституция не предполагает.

Во-вторых, постулат, согласно которому в части статуса образовательного учреждения закон РФ «Об образовании» должен приводиться в действие с Гражданским кодексом. На самом деле, в соответствии с частью 3 ст. 120 ГК особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами. На мой взгляд, перечисленные выше права образовательных учреждений в том числе и составляют эти особенности. Однако в России, в отличие от мировой практики, правом официального толкования законов наделен лишь Конституционный суд, а фактически их толкуют (а с некоторых пор и приводят в соответствие с собственным толкованием, т.е. делают «по себя») те, кто должен исполнять (Минфин, Федеральное Казначейство, Министерство по налогам и сборам и т.п.).

Принятие Бюджетного кодекса и перевод государственных образовательных учреждений на казначейскую систему знаменовал новый этап ограничения их автономии. При этом если в случае с ГК коллизия между ним и образовательным законодательством во многом имела теоретико-юридический

характер, то в данном случае она перешла в практическую плоскость: финансовые органы никакого иного законодательства, кроме финансового, знать не хотели. Отдельные смельчаки, как правило, вузы, опираясь на равный конституционный статус Федеральных законов, периодически выигрывали судебные процессы, однако по мере укрепления власти число таких смельчаков сокращалось.

По этим причинам Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ, в просторечье именуемый «законом о монетизации» в значительной степени реализовал намерения о приведении образовательного законодательства в соответствие с Гражданским и Бюджетным Кодексами.

Между прочим, отметим очередной парадокс отечественной образовательной политики: то ли в соответствии с духом торжествующей бюрократии, то ли просто впопыхах, разработчики законопроекта, получившего впоследствии № 122-ФЗ, вместе с государственными образовательными учреждениями попытались «причесать под гребенку» ГК и БК не только государственные, но и негосударственные образовательные учреждения. Последние также попытались лишиться права быть собственником имущества, арендатором и арендодателем, право получать банковский кредит и т.д. и т.п. (см. п. 18 ст. 16 проекта федерального закона № 58338-4). Усилиями думского Комитета по образованию и науке и созданной им рабочей группы (главным образом из представителей ректорского корпуса и ЦК профсоюза работников образования и науки) в основном удалось сохранить автономию для негосударственных образовательных учреждений и некоторые ее элементы для государственных.

Ограничив самостоятельность образовательных учреждений с помощью ГК, ПК, а затем и ФЗ-122 исполнительная власть занялась поисками преодоления трудностей, которые сама перед собой воздвигла.

Именно в этой связи возникла идея, позднее вошедшая в одобренную Минобрнауки концепцию участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования. Было предложено изменить организационно-правовую форму образовательных организаций, превратив их из государственных и муниципальных учреждений либо в автономные учреждения (АУ), либо в государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации (Г(М)АНО). В первой редакции «Концепции» фигурировали ГАНО – государственные автономные некоммерческие организации, однако затем авторы дополнили аббревиатуру буквой М, с одной стороны, видимо, избавляясь от неблагозвучия, а, с другой, - заявляя о намерении распространить данную организационно-правовую форму и на те образовательные учреждения, которые в настоящее время находятся в ведении муниципалитетов, т.е. на большинство школ, дошкольных образовательных учреждений, учреждений дополнительного образования детей.

Аргументы в пользу нововведения, доведенного до нескольких вариантов законопроекта, давно известны: поскольку Главное ГПУ Президента не желает расширять права государственных учреждений, а Минфин – самостоятельность бюджетных организаций, к числу которых, согласно Бюджетному кодексу, образовательные учреждения относятся, остается одно – отказаться от скрывающей организационно-правовой формы и добыть свободу путем преобразования в новую форму, специально для этих целей разработанную. Выступая на Совете Союза ректоров 25 октября, один из главных идеологов новеллы Я. Кузьминов заявил даже, что статус автономного учреждения в разработанных законопроектах прописан примерно так же, как был прописан статус государственного или муниципального образовательного учреждения в законе РФ «Об образовании» (спрашивается, зачем было сначала «урезать», а затем – «пришивать» снова?).

«Рефлекс свободы» для человека всегда был одним из основных, тем более, если этот человек – руководитель успешного образовательного учреждения. Однако цена такой свободы может оказаться непомерной, ибо изменение организационно-правовой формы государственного образовательного учреждения связано, как минимум, с рисками тройного рода.

Во-первых, превратившись в АУ и ГМАНО, образовательные учреждения рискуют потерять сохранившиеся еще скромные достижения законодательства 1990-х гг., включая право студентов на отсрочку от военной службы, оставшиеся налоговые льготы, досрочные пенсии для педагогов, работающих с детьми и т.п. Во всяком случае, ни одной попытки решить эти проблемы ни в одном из законопроектов, с которыми удалось познакомиться автору, предпринято не было.

Во-вторых, сами граждане рискуют утратить более чем скромные конституционные гарантии права на образование, ибо в 43-й статье Основного закона они установлены для тех, кто учится в образовательных учреждениях или на предприятиях, но отнюдь не в АУ или ГМАНО.

Вот стандартные рассуждения ректора одного из ведущих московских вузов: в настоящее время федеральный бюджет платит вузу 700 долларов за студента, однако существует целая очередь из желающих получить образование, заплатив за него по три тысячи долларов; поэтому есть смысл превратиться в ГАНО, отказаться от бюджета и таким образом увеличить доходы вуза, зарплату преподавателей и купить новое оборудование. Аргументы вполне убедительны, если абстрагироваться от двух обстоятельств:

- в вузе, преобразованном в ГАНО, не будет бюджетных мест, и, следовательно, лица из семей с низкими и средними доходами стать его студентами не смогут никогда;

- это, весьма вероятно, скажется на уровне подготовки специалистов соответствующего направления, ибо не существует доказательств тому, что

распределение способностей среди детей и молодежи прямо пропорционально распределению доходов родителей.

В-третьих, изменение организационно-правовых форм – это, без сомнения, шаг к приватизации системы образования, ибо, с одной стороны, в отношении этих форм снимается субсидиарная ответственность учредителя и открывается путь к банкротству, а с другой – отменяется запрет на приватизацию, установленный п. 13 ст. 39 Закона РФ «Об образовании» для государственных и муниципальных образовательных учреждений.

Проблема новых организационно-правовых форм в бюджетной сфере, включая образование. Печальные перспективы, связанные с пресловутыми АУ (автономными учреждениями) и ГАНО (государственными автономными некоммерческими организациями), министр вообще предпочел обойти молчанием.

Последняя информация, поступающая по этому поводу в думский Комитет по образованию и науке из разных источников, весьма противоречива.

С одной стороны, проекты законов об АУ и ГАНО в Думу пока не внесены. Согласно неофициальным источникам, после разгромного отзыва на законопроект о ГАНО одного из видных юристов Правительство отложило его на неопределенный срок. С другой стороны, по данным ЦК профсоюза работников образования и науки, в ряде регионов России уже сейчас, еще до внесения изменений в законодательство, наблюдается следующая картина. Представители местных органов власти приглашают к себе директоров дошкольных образовательных учреждений и говорят ему приблизительно следующее: денег нет; если не хотите быть закрытыми, соглашайтесь в порядке эксперимента превратиться в АУ (или в АНО – автономную некоммерческую организацию, предусмотренную Гражданским кодексом); на два года деньги получите, а дальше выживайте, как хотите. По прогнозам экспертов, близких к Минэкономразвития, такая судьба ожидает примерно 60 процентов всех дошкольных образовательных учреждений. О вузах не приходится и говорить. Поэтому, сколько бы ни повторяли творцы образовательной политики правящей партии успокоительную мантру о том, что приватизации образования в России не будет, на практике она уже началась.

2.

Одной из основ Закона РФ «Об образовании» еще в первой его редакции была концепция государственно-общественного характера управления образованием, - концепция, важным компонентом которой является комплекс норм, обеспечивающих возможность самоуправления в образовательном учреждении. Уже в первой редакции закона (1992 год) названный комплекс норм был прописан настолько основательно, что многие образовательные учреждения оказались не в состоянии по-настоящему воспользоваться своими правами. Несмотря на значительные потери, связанные с принятием закона

о «монетизации», возможности самоуправления в образовательных учреждениях все еще весьма велики. Чтобы убедиться в достоверности сказанного, достаточно открыть статью 32 Закона РФ «Об образовании».

Эта статья определяет, что в пределах, установленных законодательством, типовыми положениями и уставами, «образовательное учреждение самостоятельно в осуществлении образовательного процесса, подборе и расстановке кадров, научной, финансовой, хозяйственной и иной деятельности...». Она же относит к компетенции образовательного учреждения:

- разработку и утверждение образовательных программ и учебных планов, рабочих программ и учебных курсов и дисциплин, годовых календарных графиков (по согласованию с органами местного самоуправления);

- установление структуры управления деятельностью образовательных учреждений, штатного расписания, распределения должностных обязанностей;

- установление ставок заработной платы и должностных окладов работников образовательного учреждения в пределах собственных финансовых средств и с учетом ограничений, установленных федеральными и местными нормативами;

Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» содержит специальную статью 3, целиком посвященную автономии высших учебных заведений и академическим свободам, - статью, положения которой развертываются и конкретизируются едва ли не по всему тексту закона.

Учитывая сказанное, есть основания утверждать, что процесс развития самоуправления в сфере образования в современных Российских условиях тормозится не столько слабостью законодательной базы, сколько слабым использованием последней. Законодательное обеспечение самоуправления в образовании, несомненно, нуждается в доработке, но главные препятствия внедрению самоуправленческих начал это финансы, культура, а главное – характер отечественного политического процесса.

Очевидно, судьба самоуправленческой идеи, в том числе и в сфере образования, в последние 15 лет российской истории отражает логику развития так называемой «второй русской революции». Начавшись под лозунгами демократии и социальной справедливости, эта революция в конце концов оказалась бюрократической, установила новые привилегии богатства и власти, далеко превосходящие по своим масштабам пороки прежней системы. Если в конце 80-х годов власть призывала народ к самоуправлению, а народ стремился стать властью, то со второй половины 90-х он уже, кажется, во всем разочаровался и все более жаждет «твердой руки», то есть власти, стоящей над ним самим.

В сфере управления образовательными учреждениями обе тенденции выражаются в том, что, с одной стороны, сохранение элемента самоуправления все более и более зависит исключительно от воли руководителя, а попытки еще

более ограничить или ликвидировать такие элементы почти не вызывают организованного сопротивления; с другой стороны, власти многих регионов и органов местного самоуправления уже перевели на срочные контракты руководителей подведомственных им учебных заведений, федеральная власть активно обсуждает возможности назначения ректоров вузов и даже президентов академий наук.

Казалось бы, сказанному выше противоречит заявление министра образования и науки А. Фурсенко на пленарном заседании Госдумы 15 июня 2005 года о намерении поддержать создание в школах управляющих советов. Однако в данном случае следует учитывать, как минимум, три обстоятельства парадоксального характера.

Во-первых, несколькими месяцами ранее Госдума на основании отрицательного отзыва правительства отклонила проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (в части управления общеобразовательными учреждениями), внесенный экспредседателем Комитета по образованию и науке Госдумы третьего созыва А. Шишловым, причем в данном случае совпали, хотя и в силу совершенно различной аргументации, позиции всех думских фракций. В подобной ситуации заявление министра о поддержке создания управляющих советов в школах выглядит несколько странным.

Во-вторых, против идеи управляющих советов регулярно высказывается ЦК профсоюзов работников образования и науки, т.е. организация, которая должна быть в развитии самоуправления заинтересована. Аргументируется такая позиция двумя наиболее значимыми соображениями:

а) при данном уровне финансирования образовательных учреждений управляющим советом, по крайней мере абсолютного большинства российских школ, просто не чем будет управлять;

б) после введения казначейской системы и принятия ФЗ-122 о «монетизации» возможности самостоятельного распоряжения наличными бюджетными и внебюджетными средствами для образовательных учреждений сведены к минимуму.

В таких финансово-экономических и юридических условиях при современном уровне зарплаты директоров и иного управленческого персонала школ управляющие советы могут превратиться в своего рода «удавку» для руководителей и дестимулировать желание заниматься управленческим трудом.

Наконец, в-третьих, против идеи управляющих советов нередко выступает как раз та часть образовательного сообщества, которая уже накопила опыт самоуправления. Например, по мнению А.Курбатова, научного руководителя государственного образовательного учреждения № 1804 Центр образования «Кожухово», введение управляющих советов, предложенных А.Пинским и поддержанной руководством Минобрнауки, фактически передает школы под управление бизнеса и будет означать начало процесса приватизации.

С учетом сказанного задача законодателя – приверженца самоуправленческих начал в образовательной политике – крайне сложна и неблагодарна. Однако тем необходимее ее решать, ибо сохранить и по возможности расширить законодательные гарантии развития самоуправления – значит защитить те слабые ростки нового, которые в будущем могут и должны стать одной из ведущих тенденций формирования новой цивилизации, именуемой нередко «обществом знаний».

3.

Поскольку проблема коррупции в сфере образования является многоплановой и комплексной и не может быть детально рассмотрена в рамках настоящего доклада, остановимся вкратце, с одной стороны, на ее общем контексте, а с другой – лишь на тех аспектах, которые связаны с проблемой управления образовательным учреждением, и сформулируем несколько основных тезисов.

1. Нередко встречающееся в публицистике и массовом сознании отождествление так называемых поборов с коррупцией неверно. В действительности к коррупционным можно отнести ту часть «поборов», которая

- имеет противозаконный характер;

- направляется на нужды обеспечения образовательного процесса в данном учреждении, но превращается в неофициальные дополнительные доходы руководителей и педагогических работников.

2. Как справедливо заметил экс-министр образования В. Филиппов, коррупцию в одной отдельно взятой области общественной жизни победить невозможно. Система образования представляет собой общественный институт и своеобразное зеркало макросоциальной системы, а потому речь может идти лишь об ограничении коррупции, о ее снижении до уровня более низкого, чем в иных общественных подсистемах.

3. Для целей настоящего доклада причины коррупции в образовании целесообразно разделить на три группы.

3.1. Социально-политические, включая:

- капитализм («рыночная экономика») на его первоначальном этапе;

- революционная и постреволюционная аномия, т.е. разрушение новейшей отечественной революцией 1990-х годов системы ценностей не только советской эпохи, но в значительной мере и общечеловеческих ценностей вообще;

- бюрократический характер этой революции, бюрократические традиции в политической культуре и свертывание в начале 21 века в результате построения различного количества «вертикалей» даже тех немногочисленных демократических институтов, которые возникли в конце 1980-х – начале 1990-х годов.

3.2. Образовательно-политические, в том числе:

- крайне низкий уровень финансирования образования и оплаты труда в этой сфере;

- чрезмерно высокий уровень неравенства в доходах и социальном статусе вообще между педагогами и частью родителей в крупных городах.

3.3. Организационно-управленческие, в т.ч. поддающиеся ограничению средствами законодательства об управлении образовательным учреждением, включая правовые лакуны в регулировании:

- разграничения сфер бесплатного образования и платных образовательных услуг;

- внутреннего контроля со стороны администрации учебных заведений над деятельностью преподавателей и контроля над деятельностью руководителей образовательных учреждений со стороны общественного самоуправления.

4. Есть основания полагать, что широко приводимые в печати данные о коррупции в образовании (в частности данные Высшей школы экономики) заметно преувеличены, поскольку:

- а) основаны на смешении полузаконных «поборов» на цели образования и незаконных доходов руководителей и педагогов образовательных учреждений;

- б) получены путем экстраполяции практики учебных заведений в крупных городах (в особенности столичных) на провинциальные учебные заведения.

5. Тем не менее, проблема чрезвычайно остра и может быть решена лишь путем минимизации действия всех трех названных выше групп факторов, вызывающих коррупцию в образовании. Что же касается ее ограничения средствами законодательства, регулирующего деятельность учебных заведений, то в порядке дискуссии можно было бы рассмотреть следующие предложения, в т.ч. апробированные опытом отечественных общеобразовательных и профессиональных учебных заведений:

- обязательное публичное информирование родителей и (или) студентов о количестве собранных средств и направлениях их использования. В настоящее время это уже делается во многих образовательных учреждениях (в т.ч. на специальных стендах), что заметно уменьшает социальное напряжение в отношениях между родителями (обучающимися) и педагогическими коллективами;

- регулярные отчеты руководителей профессиональных учебных заведений перед коллективами преподавателей и студентов, а руководителей образовательных учреждений для детей – перед трудовыми коллективами и собраниями родителей, в том числе об использовании внебюджетных средств. Примером в данном случае может служить опыт ректора МГУ В. Садовниченко, который ежегодно отчитывается перед профессорами университета;

- обязанность руководителей учебных заведений, располагающих внебюджетными средствами, ежегодно предоставлять декларации о доходах по

аналогии с теми, которые по закону предоставляются государственными гражданскими служащими;

- введение специальных телефонов доверия, пейджеров или специальных ящиков для сбора информации, куда студенты и старшекласники могли бы передавать сведения о преподавателях или руководителях-взяточниках. Разумеется, такая информация может использоваться в качестве основы управленческих решений лишь после тщательной проверки. Данный метод также апробирован на практике;

- регулярные анонимные социологические опросы работников, студентов, старшекласников по проблемам совершенствования учебным заведением, включая вопросы коррупции;

- запрет практики признания дополнительными образовательными услугами повторных зачетов и экзаменов, а также дополнительных занятий по подготовке к ним (в настоящее время в значительной части вузов нередки ситуации, когда преподаватель перед экзаменом прямо заявляет группе: все равно не сдадите, поэтому лучше сразу соберите деньги!);

- внешний контроль качества подготовки студентов путем приглашения экзаменаторов из других учебных заведений (применяется, например, в Московской финансово-юридической академии);

6. Очевидно, что подобные предложения, доведенные до уровня законопроекта, вызовут, мягко говоря, неоднозначную реакцию, если не будут сопровождаться повышением статуса педагогического работника и руководителя образовательного учреждения. Поэтому целесообразнее всего было бы принимать их «в пакете» с федеральным законом «О статусе педагогического работника», либо частью инкорпорировать в этот законопроект.

Предлагаемые меры в комплексе могут быть применены, преимущественно, по отношению к государственным образовательным учреждениям, а в отношении негосударственных – лишь выборочно. В противном случае руководители негосударственных учебных заведений оказались бы в крайне неравных условиях по сравнению с менеджерами в коммерческом секторе экономики.

7. Организационно-управленческие причины коррупции на уровне конкретного образовательного учреждения, как уже отмечалось, являются факторами третьей степени важности. Поэтому их влияние на ограничение коррупции будет исчисляться, скорее всего, не порядками, но процентами. Тем не менее, разработка антикоррупционного законодательства в образовании является чрезвычайно актуальной и важной как с политической, так и моральной точки зрения.

Три охарактеризованные выше проблемы управления учреждениями образования отнюдь не исчерпывают образовательно-политических аспектов данной темы. Однако, как представляется, именно они в данное время являются наиболее острыми, а их решение способно повлиять на будущее отечественного образования в целом. Поэтому разработка и принятие (либо, напротив, торможение) соответствующего законопроекта представляет отнюдь не только научно-теоретическую, но прежде всего практическую задачу. Трудности решения этой задачи на порядок превосходят сложность построения самых лучших теоретических моделей, но главное – требует неординарных и совместных усилий образовательного сообщества, а это, в свою очередь еще один тест на его способность к самоуправлению.