

## НОВОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ИЛИ КОНЕЦ ПРЕКРАСНОЙ ЭПОХИ

### Новоеобразовательноезаконодательство, или Конец прекрасной эпохи

Была пора: наш праздник молодой Сиял, шумели розамивенчался.

*А.С.Пушкин*

**12-летняя фаза жизни системы образованиязавершена. Начинается кардинально новая.**

**Еслис 1992 г. образованиежило на основе закона «Об образовании», принятого на первойволнероссийских демократических реформ (далее, со всеми последующими изменениями идополнениями, вплотьдо 2003 г., - «закон 1»), то сегодня ее жизнь начнет определяться кардинально новой редакцией этого закона. По сути, можно говорить о новом базовом для системы законе, ибопринятые измененияносят концептуальныйхарактер и ставят систему образования перед лицом совершенно новойситуации.**

**Новаяредакция – фактически, «закон 2» - вытекает из принятого ныне (05.08.2004 принятГосударственной Думой, а 08.08.2004 - одобрен Советом Федерации) федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».**

#### 1. Изменения

Сначала перечислим самые главные изменения, не по мере значимости, но в порядке следования статей новой редакции закона «Об образовании».

- (1) Упразднено понятие *федеральной программы развития образования*, принимаемой федеральным законом. Теперь взамен ФПРО будет обычная ФЦП (федеральная целевая программа), принимаемаяправительством.
- (2) Упразднена норма о том, что *государство софинансирует обучение детей в частных аккредитованных школах* (ст. 5, п. 4 закона-1).
- (3) *Совместное учредительство* («многоучредительство») теперь допускается только для негосударственных образовательных учреждений. У государственных и муниципальных долженбыть только *один учредитель* (ст. 11).
- (4) Установлено, что *образовательные организации* (читай – учреждаемые и функционирующие не в форме «учреждения») могут быть не только негосударственные, но и *государственные* (ст. 11.1).
- (5) Упразднена возможность для филиалов и отделений образовательного учреждения иметь *самостоятельный баланс и собственные счета* вбанковских организациях (ст. 12, п.7).
- (6) В ст. 13 («Устав образовательного учреждения») теперь говорится не об *объектах собственности*, закрепленных учредителем за образовательным учреждением, но об *имуществе*, закрепленном учредителем за учреждением; также снят пункт об «источниках и порядке формирования собственности образовательного учреждения».

Введено указание на то, что устав обязательно должен содержать нормы запрета на совершение сделок, возможными последствиями которых является отчуждение или обременение имущества, закрепленного за образовательным учреждением, или имущества, приобретенного за счет средств, выделенных этому учреждению собственником образовательного учреждения; а также - о порядке распоряжения имуществом, приобретенным учреждением за счет доходов, полученных от предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности (ст. 13, п. 1, п-п. б, далее дефисы 1-4 «закона-2»);

(7) Определено, что прием в образовательные учреждения среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования (ст. 16, п. 3) проводится на конкурсной основе *только для государственных учреждений* (норма о том, что такой порядок действует и для муниципальных учреждений – снята). Аналогично для *муниципальных учреждений* сняты нормы о *льготном приеме* отдельных категорий граждан (детисироты, дети-инвалиды и проч.).

(8) Утратил силу пункт (ст. 18, п. 2 «закона-1») о том, что государство гарантирует *финансовую и материальную поддержку в воспитании детей раннего детского возраста*, обеспечивает доступность образовательных услуг дошкольного образовательного учреждения для всех слоев населения. Взамен этого в ст. 5 введена несколько «суженная» запись о государственной гарантии гражданам общедоступности и бесплатности дошкольного образования.

(9) В статье 28, определяющей компетенцию Российской Федерации в области образования, говорится о том, что Федерация устанавливает порядок создания, реорганизации и ликвидации не для всех, а теперь *только для федеральных государственных образовательных учреждений*. Аналогично, за Федерацией оставлено установление *норм труда и нормативов его оплаты (п. 13), федеральных нормативов финансирования* образования обучающихся, воспитанников (п. 16) – только для федеральных государственных образовательных учреждений.

(10) Снят пункт 15 ст. 28 о том, что на Федерации лежит *ежегодное установление доли федерального дохода*, направляемой на финансирование образования, а также формирование федерального бюджета в части расходов на образование, федеральных фондов развития образования и установление *налоговых льгот*, стимулирующих развитие образования (п. 16 ст. 28 «закона-1»);

(11) Также сняты нормы о том, что к ведению Федерации относится установление (а) *обязательных минимальных размеров ставок заработной платы и должностных окладов* работников образовательных учреждений, соответствующих профессионально-квалификационных групп и работников государственных органов управления образованием; (б) *льгот* различным категориям обучающихся, воспитанников образовательных учреждений и педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений, а также видов и норм материального обеспечения указанных обучающихся, воспитанников и педагогических работников. Федерация теперь должна это делать в отношении работников и обучающихся *только федеральных государственных образовательных учреждений*.

(12) Вводится норма о том, что Федерация устанавливает требования

к образовательному цензу педагогических работников.

(13) Несколько раз воспроизводится новая норма о финансировании, в том числе бюджетном, «образовательных учреждений и образовательных услуг».

(14) С Федерации снимается задача *организации издания и производства* учебной литературы (остается только «разработка в пределах своей компетенции») – п.19

(15) В статье 29 из ведения субъектов Российской Федерации исключено осуществление *федеральной политики* в области образования.

Также исключено «*обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования* в общеобразовательных учреждениях, находящихся в ведении государственных органов управления образованием».

Взамен этого говорится о том, что *регионы отвечают за обеспечение государственных гарантий* прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях *путем выделения субвенций местным бюджетам* в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации;

Российской Федерации;

(16) Регионам снято:

формирование «фондов развития образования»;

*установление местных налогов и сборов на цели образования;*

-организация финансирования местных органов управления образованием и образовательных учреждений, оказание им посреднических услуг в части материально-технического обеспечения;

-установление *дополнительных к федеральным* льгот обучающимся, воспитанникам и педагогическим работникам образовательных учреждений, а также видов и норм материального обеспечения указанных обучающихся, воспитанников и педагогических работников;

(17) Значительно изменена статья (31) о *полномочиях органов местного самоуправления* муниципальных районов и городских округов в области образования. А именно, к этим полномочиям отнесено:

-организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

-организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района;

-создание, реорганизация и ликвидация муниципальных

образовательных учреждений;

-обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

-учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования;

-опека и попечительство.

Для полноты приведем полный список упраздненных норм о полномочиях органов местного самоуправления. Ранее («закон-1») в этой части считалось следующее:

«Органы местного самоуправления ответственны за:

-реализацию права граждан на получение начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования;

-ежегодную публикацию среднестатистических показателей о соответствии федеральным и местным требованиям условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях, расположенных на подведомственных им территориях.

К исключительной компетенции в области образования органов местного самоуправления относятся:

-планирование, организация, регулирование и контроль деятельности местных (муниципальных) органов управления образованием, образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в области образования;

-формирование местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования системы образования;

-обеспечение гражданам, проживающим на соответствующих территориях, возможности выбора общеобразовательного учреждения;

-регулирование в пределах своей компетенции отношений собственности в системе образования;

-создание, реорганизация или ликвидация муниципальных образовательных учреждений;

-создание и ликвидация местных (муниципальных) органов управления образованием и (или) самоуправляемых школьных округов, определение их структуры и полномочий, назначение и увольнение по согласованию с государственными органами управления образованием руководителей местных органов управления образованием;

-назначение руководителей муниципальных образовательных учреждений, если иное не предусмотрено типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов или решением органа местного самоуправления;

-строительство зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

-контроль условий аренды зданий, помещений и иных объектов собственности образовательными учреждениями;

-использование государственных и муниципальных образовательных учреждений, объектов культуры и спорта в интересах образования;

-установление дополнительных налогов и льгот, стимулирующих развитие образования;

-учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного

общего образования».

Также были записи о том, что «Органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями по обеспечению в части реализации государственного стандарта общего образования государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в подведомственных им общеобразовательных учреждениях, в том числе за счет субвенций, выделяемых из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам в соответствии с утвержденными законами субъектов Российской Федерации нормативами расходов на реализацию государственного стандарта общего образования на уровне не ниже федеральных нормативов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные и финансовые ресурсы для осуществления переданных им государственных полномочий по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в случаях и порядке, которые предусмотрены уставом муниципального образования».

Теперь, повторяем, все вышеприведенные нормы упряднены.

(18) Изменена редакция о принятии и утверждении устава образовательного учреждения. Теперь к компетенции учреждения отнесено: «разработка и *принятие устава коллективом* образовательного учреждения для внесения его на утверждение».

(19) Исключен пункт (ст. 32, п. 2) о том, что «в регистрации образовательного учреждения не может быть отказано по мотивам нецелесообразности. Отказ в регистрации, а также уклонение от нее могут быть обжалованы учредителем в суде».

(20) Введена запись (ст. 34, п. 1) о том, что «образовательное учреждение *может быть реорганизовано в иную образовательную организацию* в соответствии с законодательством Российской Федерации. Порядок реорганизации федеральных государственных образовательных учреждений устанавливается Правительством Российской Федерации, государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, - органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, муниципальных образовательных учреждений – органом местного самоуправления».

(21) Исключен пункт о том, что передача государственных образовательных учреждений в ведение органов местного самоуправления допускается *только с согласия* последних.

(22) Из статьи 37 исключены (п. 5) следующие полномочия государственных органов управления образованием: 1)

разработка и реализация целевых федеральных международных программ в области образования; 2) разработка государственных образовательных стандартов и установление эквивалентности (нострификации)

документов об образовании;

3) государственная аккредитация образовательных учреждений, содействие их общественной аккредитации;

4) установление порядка аттестации педагогических работников образовательных учреждений различных типов и видов и требований

кообразовательнымцензам данных педагогических работников;  
5) формирование структуры системы образования; разработка перечней профессий и специальностей, по которым ведутся профессиональная подготовка и профессиональное образование; 6) прямое финансирование деятельности учреждений и образовательных учреждений; 7) создание государственных фондов стабилизации и развития системы образования;  
8) разработка государственных нормативов финансирования образовательных учреждений, а также материально-технической обеспеченности и оснащенности образовательного процесса;  
9) прогнозирование развития сети образовательных учреждений, подготовка предложений по выделению из федерального бюджета целевых субвенций на нужды развития образования в регионах;  
10) контроль исполнения законодательства Российской Федерации в области образования, государственных образовательных стандартов, бюджетной и финансовой дисциплины в системе образования.  
Важные изменения в статье 39 «Отношения собственности в системе образования».

(23) Исключена запись о том, что «негосударственное образовательное учреждение (организация) пользуется *преимущественным правом на приобретение* ранее закрепленной за ним или арендуемой им отчуждаемой государственной и (или) муниципальной собственности».

(24) Снята запись о том, что «Образовательному учреждению принадлежит *право собственности* на денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные ему физическими и (или) юридическими лицами в форме дара, пожертвования или по завещанию, на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом его деятельности, а также на доходы от собственной деятельности образовательного учреждения и приобретенные на эти доходы объекты собственности». Теперь учреждению дано будет право «самостоятельного *распоряжения* в соответствии с законодательством Российской Федерации средствами, полученными за счет внебюджетных источников».

(25) Упразднены следующие нормы *по аренде*:

-Сдача в аренду государственным или муниципальным образовательным учреждением закрепленных за ним объектов собственности, а также земельных участков осуществляется без права выкупа с согласия совета образовательного учреждения по ценам, которые не могут быть ниже цен, сложившихся в данном регионе.

-Средства, полученные образовательным учреждением в качестве арендной платы, используются на обеспечение и развитие образовательного процесса в данном образовательном учреждении.

-С государственного или муниципального образовательного учреждения в случае, если учредителем образовательного учреждения и собственником закрепленного за ним имущества являются органы государственной власти или органы местного самоуправления одной и той же административно-территориальной единицы, арендная плата за пользование закрепленными объектами собственности не взимается, а расходы на текущий и капитальный ремонт и содержание соответствующего образовательного учреждения несет учредитель (собственник), если иное не предусмотрено договором между учредителем и образовательным учреждением.

(26) Полностью снята статья 40 («Государственные гарантии приоритетности образования») – про 10% от ВВП, про 3% на высшее образование, про защищенность бюджетных статей, про освобождение образовательных учреждений от всех налогов, про детские пособия и др.

(27) Снята норма (ст. 41) о том, что деятельность образовательного учреждения финансируется его учредителем *в соответствии с договором между ними*.

(28) Норма о том, что финансирование идет на основе *федерально* устанавливаемых нормативов, теперь отнесена *только к федеральным* учреждениям. При этом федеральные нормативы должны будут устанавливаться не федеральным законом, но правительством.

(29) Сняты следующие пункты:

-Региональные и местные нормативы финансирования должны учитывать специфику образовательного учреждения и быть достаточными для покрытия средних по данной территории текущих расходов, связанных с образовательным процессом и эксплуатацией зданий, сооружений и штатного оборудования образовательного учреждения.

-Схема финансирования государственного и муниципального образовательных учреждений определяется типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов.

-Нормативы финансирования негосударственных образовательных учреждений не могут быть ниже нормативов финансирования аналогичных государственных и муниципальных образовательных учреждений на данной территории.

-Негосударственные общеобразовательные учреждения получают право на государственное и (или) муниципальное финансирование с момента их государственной аккредитации в случае реализации ими основных общеобразовательных программ.

(30) Снят пункт о том, что «Прием обучающихся в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования для подготовки специалистов в области юриспруденции, экономики, менеджмента, государственного и муниципального управления по договорам с физическими лицами, а также негосударственными предприятиями, учреждениями и организациями *не может составлять более 50 процентов* приема обучающихся по каждому направлению подготовки (специальности)».

(31) Снят следующий пункт 6 статьи 31: «Для организации социальной поддержки студентов, обучающихся в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования, создается специальная система кредитования в виде *личного социального образовательного кредита*».

(32) Образовательное учреждение теперь не обязательно имеет *самостоятельный баланс*, но «может иметь». При этом оно *не имеет расчетных счетов* в банках, но будет иметь *только лицевой* (ст. 43, п.1).

(33) Исключены следующие пункты:

-Не использованные в текущем году (квартале, месяце) финансовые средства не могут быть изъяты у образовательного учреждения или зачтены учредителем в объем финансирования этого образовательного

учреждения на следующий год (квартал, месяц);  
Образовательное учреждение вправе участвовать в уставных фондах товариществ (акционерных обществ) и других организаций только своей собственностью.

Образовательное учреждение вправе с согласия собственника использовать закрепленные за ним финансовые средства и иные объекты собственности в осуществляемой им деятельности, связанной с получением дохода. В этом случае собственник получает право на часть дохода от использования закрепленных за ним объектов собственности в размере, определенном договором между собственником и образовательным учреждением».

(34) Исключена статья 44 «Материально-техническая база образовательного учреждения».

(35) Из статьи 45 про платные дополнительные образовательные услуги государственного и муниципального образовательных учреждений изъята формулировка про *реинвестирование*, теперь пункт 2 звучит так: «Доход от указанной деятельности государственного или муниципального образовательного учреждения используется данным образовательным учреждением в соответствии с уставными целями».

(36) Снят п. 3 ст. 47: «Деятельность образовательного учреждения по реализации предусмотренных уставом этого образовательного учреждения производимой продукции, работ и услуг относится к предпринимательской лишь в той части, в которой получаемый от этой деятельности доход не реинвестируется непосредственно в данное образовательное учреждение и (или) на непосредственные нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса (в том числе на заработную плату) в данном образовательном учреждении».

*Таким образом, уже ставшее привычным понятие «реинвестирования» следует забыть.*

(37) Сняты позиции из ст. 50, п. 6, про то, что обучающихся, воспитанников государственного или муниципального образовательного учреждения учредитель обеспечивает *льготным или бесплатным питанием и проездом на транспорте.*

(38) Сняты пункты о том, что образовательные учреждения для *детей и подростков с отклонениями в развитии*, а также для *одаренных детей* финансируются по повышенным нормативам.

(39) Снята норма о том, что «обучающиеся *негосударственных* образовательных учреждений, имеющих государственную аккредитацию, имеют право на получение *льгот*, установленных законодательством Российской Федерации для обучающихся государственных и муниципальных образовательных учреждений».

(40) Снята норма о том, что «государство обеспечивает создание механизма социальной защиты детей и подростков, квотирование рабочих мест на предприятиях для трудоустройства выпускников, детей-сирот, детей с отклонениями в развитии и поведении; разрабатывает и осуществляет целевые программы по обеспечению защиты прав, охраны жизни и здоровья детей, защиты детей от всех форм дискриминации».

(41) Из ст. 51 исключен пункт: «Инфляционный рост расходов на питание и охрану здоровья обучающихся, воспитанников полностью компенсируется государством».

(42) Отменены следующие нормы ст. 54, *про зарплату педагогов*: Педагогическим работникам образовательных учреждений минимальные ставки заработной платы и должностные оклады устанавливаются в размере, превышающем уровень средней заработной платы в Российской Федерации. Размер средней ставки заработной платы и должностного оклада педагогических работников образовательных учреждений устанавливается на уровне: для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений высшего профессионального образования - в два раза превышающем уровень средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации; для учителей и других педагогических работников - не ниже средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации; для иных работников образовательных учреждений - средней заработной платы аналогичных категорий работников промышленности в Российской Федерации.

(43) Ранее записанные общефедеральные нормы про «деньги на метод. литературу» теперь отнесены *только к работникам федеральных учреждений* и звучат ныне так: «Педагогическим работникам федеральных государственных образовательных учреждений (в том числе руководящим работникам, деятельность которых связана с образовательным процессом) в целях содействия их обеспечению книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями выплачивается ежемесячная денежная компенсация в размере 150 рублей в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, в размере 100 рублей - в других федеральных государственных образовательных учреждениях. Педагогическим работникам государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, указанная денежная компенсация выплачивается по решению органа государственной власти субъекта Российской Федерации в размере, устанавливаемом указанным органом, муниципальных образовательных учреждений – органом местного самоуправления».

(44) Исключены следующие нормы: на педагогических работников образовательных учреждений, удаленных от городских центров и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами управления образованием, распространяются льготы, предусмотренные в данной местности для специалистов сельского хозяйства. на выпускников педагогических образовательных учреждений высшего профессионального и среднего профессионального образования, других специалистов, прибывших на работу в сельские образовательные учреждения, распространяются условия и порядок выдачи единовременного пособия на хозяйственное обзаведение, устанавливаемые для специалистов, окончивших сельскохозяйственные образовательные учреждения высшего профессионального и среднего профессионального образования. на работников учебных и научных лабораторий, учебно-производственных, производственных мастерских (цехов) и учебных

хозяйств учреждений, предприятий и организаций системы образования распространяются льготы и преимущества, устанавливаемые для работников соответствующих производств. (45) Снята возможность для органов управления образованием и образовательных учреждений иметь *валютные счета* в банковских и других кредитных организациях. Соответственно, снимается норма о том, что валютные средства, полученные образовательным учреждением от внешнеэкономической деятельности, принадлежат ему на праве собственности или поступают в его оперативное управление и изъятию не подлежат.

## 2. Комментарий

В нижеследующих кратких комментариях и рассуждениях мы постараемся максимально снять эмоциональный аспект (эмоций по поводу «закона-2» было очень много, смысл в них – нулевой). Попытаемся – в возможно конструктивном гипотетическом зале – интерпретировать главную суть нового образовательного закона. Конечно, в нем реализована давно планируемая идеология, причем по многим важнейшим позициям. В частности, это:

А) Четкое разграничение полномочий по уровням государственного управления и соответствующим бюджетной системы (по формуле «кто вводит мандат, тот и платит»).

Б) Юридическое упразднение тех мандатов и норм, которые де-факто все равно много лет не исполняются из-за неизменного нефинансирования (вопрос о том, было это из-за невозможности или нежелания, оставим политикам).

В) Приведение в равное состояние (читай -нефинансируемое государством) частных школ и частных вузов.

Г) Упразднение некоторых льгот (реальных и/или лишь записанных) для системы образования и ееучастников.

Всё это, а также ряд иных принятых новелл, уже само по себе есть очень крупное изменение правового поля в образовании. Даже новая, тогда достаточно объемная, редакция образовательного закона 1996 г. не может идти ни в какое сравнение с масштабом нынешних перемен. Но тем не менее, по нашему убеждению, даже это не главное.

Главным же вектором – отчасти проявившимся в принимаемой версии закона уже в форме многих конкретных норм, отчасти лишь намеченным на последующую перспективу – является *изменение институциональной формы* образовательных организаций. Здесь мы будем иметь серьезнейшую институциональную реформу, которая затронет «до основанья» столь привычное нам «образовательное учреждение».

На демократической волне начала 90-х была сделана попытка выделения образования в некую особую приоритетную сферу. Считалось, что тезис о приоритетности образования должен реализоваться в некоем особом режиме жизни («режиме особого благоприятствования») данной отрасли – особом по отношению к общим нормам гражданского, налогового, бюджетного и иного законодательства. Принятые впоследствии, в середине 90-х – начале 2000-х гг., ГК, БК и НК, перечеркнули эти надежды. Закон «Об образовании» стал вступать с ними в существенные противоречия. Многие искренние сторонники образования (Днепров, Смолин, Мельников, Шишлов, профсоюзы и др.) пытались стоять на том, что в случае законодательных коллизий

преимущество имеет специальный закон. Однако было ясно, что эта «линия обороны» не продержится. Из столкновения с ГК, БК и НК закон «Об образовании» вышел явно проигравшим, и иного, вероятно, быть не могло. Режим особого благоприятствования завершен.

Помимо этого, законом «Об образовании» была сформирована такая конструкция правового поля в образовательной сфере, когда в основу институционального строения системы (основной ее «ячейкой») было объявлено «образовательное учреждение», причем наделенное большим объемом академических и хозяйственных вольностей (автономия). Тем самым было заложено фундаментальное противоречие между, с одной стороны, системой этих вольностей и, с другой стороны, общей экономико-правовой природой такой формы как «учреждение», которое есть, как нас учили, по сути не более чем «придаток», «подразделение» учредителя и по отношению к которому учредитель несет субсидиарную ответственность и обладает «всей полнотой власти».

Нынешний «закон-2» безо всякого стеснения вводит образовательные учреждения в весьма жесткие рамки. Учреждения теряют банковские расчетные счета (взамен им оставляются лицевые счета), из их контекста изымается всякое понятие «собственности», упраздняются нормы о наличии самостоятельного баланса учреждения, о договоре между учреждением и его учредителем, о многоучредительстве государственных и муниципальных учреждений, о реинвестировании и т.п.

Таким образом, учреждение (в том числе образовательное) становится такой организационно-правовой формой (см. ГК и БК), которое финансируется учредителем по смете, действует по заданиям учредителя и не имеет ничего в собственности. Это всё – цена сохраненной субсидиарной ответственности. Закон теперь будет говорить: «Хочешь, чтобы кто-то нес за тебя субсидиарку – становисьстрой и забудь о всех вольностях».

Если бы всё ограничивалось только этим, то нам, образователям, игру надо было бы считать проигранной полностью. Но возникает и иная возможность, новая. «Закон-2» вводит ряд общих норм о новой организационно-правовой форме, говоря о том, что «образовательные организации» (читай: «не-учреждения») могут быть не только негосударственными, но и государственными, говорит о возможности реорганизации образовательного учреждения в образовательную организацию иной правовой природы (видимо, подразумевается, в частности, специализированная некоммерческая государственная/муниципальная образовательная организация, СНГМО, или аналогичные ей). И здесь возникает целое поле пока еще открытых вопросов. Например, ведь нормы об отсутствии договора, об отсутствии расчетного счета и аналогичные – они ведь все отнесены к *учреждению*. По каким правилам будет действовать учебное заведение *не в форме учреждения*, пока не ясно. Крайне важными для «образовательного не-учреждения»

-идлясистемы образования в целом -станутследующие вопросы:

-каков будет порядок учредительства образовательной организации?

-каковы будут правовые основы ее взаимодействия с учредителем?

-каким будет длянее налоговый режим?

-чтовней будет с вопросом о собственности?

-как будет финансироваться (из бюджета и из иных источников) ее

образовательная деятельность? например, верно ли, что взамен сметного бюджетного финансирования образовательных организаций, будет реализован механизм контрактного финансирования оказываемых ими образовательных услуг?

как организация будет вести самостоятельную хозяйственно-финансовую деятельность?

как будут далее определены процедуры лицензирования, аттестации и аккредитации,

-и многое другое.

Таким образом, мы должны ждать появления нового (причем не отраслевого) федерального закона, который, по существу, заложит основы многообразия организационно-правовых форм организаций социальной сферы. После этого де-факто образовательная система распадется на два основных типа *организационно-правовых структур*, на два сектора: учебные заведения, работающие (1) в форме учреждения и (2) в иных формах («не-учреждения»). И тогда, разумеется, потребуются новая редакция базового образовательного законодательства (быть может, эти вопросы в целом будут уже прописаны в Образовательном Кодексе).

В любом случае, фундаментальные вопросы и перспективы ясны. В стране, где основная экономическая ставка сделана на рост и высвобождение рыночной экономики, бюджетные обременения рынка не могут быть чрезмерными. Следовательно, вектор направлен в сторону сокращения бюджетных доходов и расходов. Следовательно, система образования, полностью находящаяся вне пространства рынка и привязанная всецело к бюджетной системе, не может быть обеспеченной и эффективной (она будет нищей, -за исключением стран «золотого миллиарда», -каковой она и является у нас сегодня). Следовательно, необходимо введение рыночных институциональных инструментов в систему образования. «Учреждение» не может являться институциональной основой для этого. При этом путь лобовой приватизации образовательного сектора не реален и не нужен. Следовательно – в повестке дня институциональная реформа образования и появление новых орг.-правовых форм для детских садов, школ, техникумов, колледжей и вузов.

Излишне добавлять, что все эти вопросы далеко выходят за пределы компетенции федерального образовательного ведомства, они много «крупнее». Ведомство будет исполнять то, что решится за его рамками. Также очевидно, что всё это – крайне непривычно для образовательного сообщества, привыкшего за 12 лет к языку «приоритетности», «учреждений», «реинвестирования», «автономии», «льгот» ит.п. Но придется привыкать. Та пора – начало 90-х – была трудной, интересной и поистине прекрасной, но она отошла в историю. Закона об образовании образца 1992 года больше не существует.