

КАК ВЫЖИТЬ И РАЗВИВАТЬСЯ ВУЗАМ НОВОЙ РОССИИ

Действующий Закон Российской Федерации “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” нуждается в совершенствовании.

Как и многому в сегодняшней России, системе вузовского образования грозит распад и деградация. Вопрос стоит воистину по-гамлетовски: быть системе высшего образования России или не быть ? И если не забывать, что в современной, эффективной системе образования - будущее новой России, то становится очевидно, насколько важно как можно скорее преодолеть нынешний кризис.

Среди многочисленных проблем, которые приходится решать вузам в нынешней ситуации, две представляются мне наиболее важными и трудными: проблема денег и организации внутривузовской жизни. Именно на них и хотелось бы сосредоточиться.

* * *

Каждая из упомянутых проблем имеет свои составляющие. Первая, к примеру, состоит из следующих основных аспектов: 1 - как в условиях острого недофинансирования зарабатывать средства и 2 - как распределять внебюджетные средства таким образом, чтобы содержать в удовлетворительном состоянии материальную базу, сохранять и пополнять преподавательские кадры и в то же время развивать вуз, работать на его перспективу.

Вторая проблема - проблема организации внутривузовской жизни - также имеет несколько аспектов. В частности, следующие. Какими должны быть взаимоотношения между ректоратом - с одной стороны, и ученым советом, факультетами и кафедрами - с другой. Каким должен быть баланс властных полномочий между всеми этими структурами: в пользу ректората, ученого совета или структурных подразделений, в частности факультетов?

В общем, проблем достаточно и все они решаются непросто.

В том числе и потому, что современное российское законодательство по вузам далеко не совершенно, и, значит, оставляет немало возможностей для произвольных толкований, нарушений и даже злоупотреблений служебным положением, особенно по части расходования внебюджетных средств.

Практика показывает, что и добывание денег и их расходование осуществляется вузами самыми различными путями и способами. И в первом и особенно во втором случае немало произвольных действий, зависящих в основном от обстоятельств. Но есть все же такие вузы, которые стремятся и зарабатывать и особенно расходовать деньги по каким-то принципам и правилам. К числу таких вузов можно отнести, к примеру, Алтайский государственный университет (АГУ), который расходует внебюджетные средства в соответствии с “Положением”, принятым ученым советом. Делают это власти университета следующим

образом. Факультеты оставляют в своем распоряжении 70% заработанных средств, а 30% отдают на общеуниверситетские нужды. Из денег, оставленных на факультетах, на зарплату преподавателям разрешается потратить не более 50%, а остальные должны пойти на развитие факультетов¹. Такая система позволяет решить те самые две жизненно важные для вузов проблемы, о которых мы ведем разговор - выживания и развития.

Не стану дальше рассказывать о практике расходования внебюджетных средств в других вузах. Она, как уже было сказано, различна. Поделюсь лучше своими собственными размышлениями на этот счет, а также напому, какой исторический опыт в этой сфере имеется у России. Но вначале с сожалением замечу, что и Закон РФ “О образовании”, принятый Государственной Думой 12.07.1995 и одобренный Советом Федерации 05.01.1996 г. и Закон РФ “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” от 07.08. 1996 г., и Типовое положение о ВУЗе за №597, утвержденное постановлением Правительства РФ 26.06.1993 г., освещают вопрос о внебюджетных средствах лишь в самом общем виде. Так, к примеру, Закон “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” в главе V, статье 28, пункте 4 следующим образом отвечает на вопрос, как должны расходоваться бюджетные и внебюджетные средства: “Государственные высшие учебные заведения самостоятельно определяют направления и порядок использования средств, полученных ими за счет бюджета и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации”. Эта формулировка почти дословно повторяется в пункте 5 статьи 42 Закона “Об образовании” и в статье 101 Типового положения о вузе.

Такая очень общая, я бы даже сказал, расплывчатая, постановка вопроса дает возможность трактовать действующее российское законодательство о вузах как угодно или как удобно. Прежде всего тем, кто фактически повседневно распоряжается средствами, т.е. руководству вуза. Как показывает практика, это не всегда идет на пользу делу. Поэтому, на мой взгляд, в законе следовало бы сказать определеннее и яснее, кто и как может определять направления и порядок использования бюджетных и внебюджетных средств. Думаю, что только ученый совет вуза должен иметь право устанавливать на какие цели и задачи могут расходоваться деньги, особенно внебюджетные. И делать он это должен по принципам и правилам, утвержденным общим собранием коллектива. Оно же вправе потребовать от ректората вуза ежегодный отчет о доходах и расходах и соответствии их (прежде всего расходов) установленным правилам. За правильностью расходования денежных средств должна, на мой взгляд, наблюдать ревизионная комиссия, избираемая собранием и отчитывающаяся перед ним.

Да, такой порядок создаст руководству вуза немало неудобств и ограничений, стеснит возможность маневра, но вместе с тем удержит его от искушений и произвола в таком

¹ Журнал “Итоги”. № 7, 1997, с. 59.

Р а з р я д ы	18	17	16	15	14	13	12	11	10	9
ные тарифные коэффициенты	7,54	6,78	6,11	5,50	4,87	4,31	3,81	3,37	2,98	2,64
Вузовские тарифные коэффициенты	1	1	1	1	1,1	1,15	1,20	1,25	1,30	1,35

Поскольку финансовая ситуация в стране быстро меняется, внутривузовские тарифные коэффициенты должны, на мой взгляд, регулярно (но не чаще одного раза в год) пересматриваться с учетом реальных доходов. Лучше всего это делать в сентябре-октябре, т.е. после окончания приема на все формы обучения, когда становится известна основная сумма внебюджетного дохода. Новые коэффициенты должны утверждаться на собрании коллектива и действовать в течение учебного года.

* * *

В контексте обсуждаемой проблемы весьма поучительным и привлекательным выглядит опыт работы университетов . . . царской России. На возможный вопрос читателя, почему именно царской России, а не, скажем, зарубежных стран или сегодняшней России, отвечу так: над многими из тех проблем, которые мы пытаемся разрешить сегодня, мы уже не раз бились в прошлом, и наш собственный опыт должен учить нас больше, чем любой другой.

Так вот, в соответствии с общим уставом императорских Российских университетов от 18 июня 1863 года, утвержденным высочайшим указом Александра II, плата за слушание лекций взималась с каждого студента: в столичных университетах по 50, а в прочих - по 40 рублей в год. Плата вносилась вперед, “по-полугодно”. Малообеспеченным (недостаточным) студентам предоставлялись “отсрочки во вносе платы”, либо она уменьшалась наполовину, или они на год “совершенно освобождались от оной”. Но делалось это “на основании свидетельства о бедности и вследствие удовлетворительных занятий науками” (ст.105, 106 и 107).

Устав не только подробно расписывал, с кого и как взимается плата за обучение, но и определял, на какие цели должны быть потрачены эти “специальные” или, говоря современным языком, внебюджетные средства. Этому была посвящена статья 109. Средства могли расходоваться “на учреждение специальных курсов”; на напечатание... сочинений ученого содержания”, на премии и награды; на медали; “на жалованье и плату сверх штатного положения”; “на ученых путешествия и командировки” и т.п. Особый интерес для нас имеет пункт “Д” статьи 109, в котором говорится, что специальные средства могут расходоваться “на вознаграждение профессоров и прочих преподавателей *по правилам, составленным Советом и утвержденным Попечителем Учебного округа* (выделено мною -Я.П.)”².

² Политическая история России: Хрестоматия. М. Аспект Пресс. 1996. С.480-481.

Спрашивается, зачем нужно было столь подробно расписывать, на какие цели могут быть израсходованы средства, зарабатываемые самими университетами? Ответ, думаю, ясен; чтобы не было повадно транжирить их, как кому вздумается. Кроме того, раз существовали определенные правила, значит, можно было и проверить, верно ли эти средства потрачены. Вот таким был подход к внебюджетным университетским средствам 134(!) года тому назад в России. Рачительным. И как мы видели выше, совсем не такой подход в современном российском законодательстве.

Поэтому, учитывая прошлый и нынешний опыт, предлагаю пересмотреть или, точнее говоря, конкретизировать 28-ю статью Закона “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”, которая определяет, как должны расходоваться бюджетные и внебюджетные средства. Самый общий вариант пункта 4 статьи 28 мог бы быть сформулирован следующим образом. “Государственные высшие учебные заведения *в лице своих ученых советов* определяют направления и порядок использования средств, полученных ими за счет бюджета и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации, в том числе средств, направляемых на оплату труда и материальное стимулирование своих работников *в соответствии с правилами, установленными общим собранием коллектива.* (курсивом обозначены предлагаемые мною нововведения в статью Закона). Есть и другой вариант решения вопроса: дополнить Закон новой статьей, специально посвященной расходованию внебюджетных средств. Как бы ни поступили наши законодатели, в любом варианте должно быть четко определено, кто и по каким правилам тратит эти средства.

Оправданным в Законе было бы, пожалуй, и указание основных целей расходования внебюджетных средств вуза, как это делал университетский устав 1863 г.

* * *

Современное российское Законодательство, на мой взгляд, недостаточно четко регламентирует и распределение властных полномочий в вузах. Я имею в виду прежде всего распределение власти между органами управления вуза в целом (в лице ректората и ученого совета) и органами управления подразделений вуза, т.е. деканатами и советами факультетов, а также кафедрами. (Кстати говоря, в Законе “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” в статье 8, посвященной задачам и структуре вуза нет даже упоминания о факультетах и кафедрах. В пункте 3 (абзац 1) говорится лишь, что “высшие учебные заведения самостоятельны в формировании своей структуры, за исключением их филиалов”. Только в статье 20 - “Работники вузов” мы узнаем, что в вузах есть деканы факультетов и заведующие кафедрами. Такая же картина обнаруживается в ст. 61, 62 и 63 типового положения о вузах от 26.06.1993 г. Думаю, что факультеты и кафедры должны в обязательном порядке упоминаться в статье 8, раз уж о их руководителях говорится в статье 20. Иначе - алогизм.)

В нынешних условиях следует, на мой взгляд, идти к такому распределению властных и иных полномочий, при котором факультеты и кафедры имели бы больше возможностей в решении вопросов приема студентов, решения кадровых проблем, в т.ч. преподавательских кадров, в зарабатывании и распределении внебюджетных средств (как это делается, например, в том же АГУ) и т.д. Нынешняя практика в некоторых вузах говорит как раз о другом. О стремлении руководства *укрепить авторитарную власть*. Такая практика явно идет вразрез с теми тенденциями демократизации государственной и общественной жизни, которые развиваются в России в последние годы.

Насколько нынешний Закон недооценивает факультеты и кафедры, эти главные центры вузовской жизни, снова говорит сравнение с Общим уставом императорских российских университетов 1863 г. , в котором эти структурные подразделения стояли на переднем плане. (Прошу прощения у читателя за столь частые сравнения документов разных эпох, но они очень наглядны и показательны. Можно проводить параллели и с документами советской эпохи, в которых роль и функции факультетов и кафедр также подробно регламентировались). Действительно, уже глава I (пункт 1) этого устава гласила: “Каждый университет состоит из факультетов, как составных частей одного целого”³. А глава II, специально посвященная факультетам, состояла из трех разделов, в которых подробно освещались вопросы, связанные с личным составом; составом и распределением преподавания; предметом ведомства (занятий).

Читая главу о факультетах в этом Уставе, можно без труда убедиться, что факультеты (особенно их собрания) и кафедры обладали большими реальными правами. Упомяну лишь некоторые: обсуждение и утверждение программ преподавания, избрание декана и секретаря факультета; принятие мер к временному и постоянному замещению открывавшихся по факультету профессорских и других преподавательских вакансий; распределение предметов и порядок их преподавания; разработка предложений о разделении факультета на отделения, соединение и разделение кафедр и замена одних из них другими и т.д.

Часть из названных вопросов решалась на факультете окончательно, другая часть подготавливалась для утверждения на совете университета. И еще один существенный момент: декан факультета по рангу стоял выше проректора⁴.

* * *

Какие же выводы напрашиваются из сказанного выше.

Первый и главный вывод состоит в том, что действующий Закон РФ “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”, другие законодательные акты и постановления Правительства РФ по вузам имеют существенные пробелы, которые мешают

³ Там же, с. 464.

⁴ Там же, с.464-469.

сегодня вузам выживать и развиваться. Очевидно, что эти пробелы следует, не откладывая в долгий ящик, устранить.

Второй вывод сводится к тому, что в распределении внебюджетных средств особенно тех, которые зарабатываются коллективом, должны участвовать все стороны их зарабатывающие.

Третий вывод заключается в том, что при внесении дополнений и поправок в законы и постановления необходимо руководствоваться стремлением сделать их более демократичными, особенно в части распределения властных полномочий между структурными подразделениями вуза. Только через активное и демократическое участие в работе всех структур вуза можно легче и быстрее преодолеть нынешний кризис. Разумное распределение властных полномочий создаст благоприятные условия для такого участия.

Яков Андреевич Пляйс,

доктор исторических наук, профессор.

Адрес: 125319, г. Москва, ул. 1-я Аэропортовская, д.6, кв.15; телефон 151.11.04 (д)

Дополнение к статье “Как выжить и развиваться вузам России”.

Прийдя к выводу о необходимости сформулировать принципиально иные критерии распределения внебюджетных денег, мы исходили из нынешних жизненных реалий:

- в нынешних, во многом экстремальных условиях перед *каждым сотрудником университета*, стоит не только проблема профессионального вклада, но и выживания как живого существа;

- те доплаты, которые по государственным тарифам положены административным и другим работникам (ректору, проректорам, деканам и их замам, начальникам отделов, зав. кафедрами) настолько малы, что даже в небольшой степени не компенсируют умственных и иных усилий этих работников, не говоря уже о стимулировании их эффективной работы и превращении ее в привлекательную. Надо ли говорить, что создается трудноразрешимая проблема привлечения на эти должности молодых кадров, что все это сказывается на уровне управленческой работы, результатах работы вуза и т.д;

- государственная ЕТС незаслуженно низко оценивает труд всех вузовских преподавателей, но особенно тех из них, которые имеют хорошую квалификацию и большой опыт, но не имеют ученых степеней и званий;

- в современных условиях резко сузились возможности профсоюзной организации (сотрудников и студентов) в оказании помощи и поддержки своим членам, что негативно сказывается на их авторитете в коллективе;

- бюджетное финансирование недостаточно даже для того, чтобы выплачивать работникам положенные надбавки, в частности, за степени и звания, не говоря уже о стимулировании и поддержании научной, инновационной, проектной и издательской деятельности, что также негативно отражается на результатах труда вуза;

- в нынешних условиях все большее значение приобретают международные связи вузов, но на их поддержание и развитие также не выделяется денег из бюджета;

- всякая организация чувствует себя увереннее и устойчивее, если у нее есть резервный или стабилизационный фонд.

Исходя из названных реалий, мы сформировали следующие главные принципы распределения внебюджетных средств