

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ЦЕНТРЫ: нормативно-правовое обеспечение



Татьяна Абанкина,
директор Центра прикладных экономических исследований Государственного университета — Высшей школы экономики

Среди целого ряда федеральных и региональных экспериментов последних лет отметим эксперименты по реструктуризации сети сельских школ как наиболее проблемной части общеобразовательной системы, сетевому взаимодействию школ при введении профильного обучения и предпрофильной подготовки. Результаты экспериментальной работы в регионах России показывают: необходимы кооперация и интеграция ресурсов учреждений социальной сферы, особенно в сельской местности.

Общие подходы к разработке моделей и технологий создания и функционирования интегрированных учреждений образования и организаций социально-культурной сферы рассматривались в ноябре 2005 г. на заседании Межведомственного совета по образованию с привлечением всех заинтересованных министерств, ведомств и общественных организаций. Цель этого обсуждения — согласовать механизмы кооперации и интеграции ресурсов учреждений социальной сферы. Оценивая результаты федерального эксперимента по реструктуризации сети сельских школ, участники Межведомственного совета признали образовательные центры и социокультурные комплексы наиболее

эффективными моделями образовательных учреждений при кооперации и интеграции ресурсов.

На заседании Совета по Национальным проектам 13 сентября 2007 г. В.В. Путин отметил: «Продуманные подходы к организации работы сельских школ привели к тому, что и по уровню обучения, и по оснащению они уже не уступают городским. Там достаточно смело идут на создание образовательных центров и в основном это себя оправдывает». Главное, что родители нацелены на образовательные центры, это открывает перспективы и успешность в реализации жизненных планов, в первую очередь для сельских школьников. Именно это поставил В.В. Путин во главу угла в вопросе решения задач развития сети сельских образовательных учреждений: «Родители уже хотят отдавать детей в образовательные центры, где обеспечивается высокий

уровень знаний и откуда дети могут реально поступать в лучшие учебные заведения страны».

В эксперименте по реструктуризации сети сельских школ в регионах РФ были созданы и апробированы различные варианты *модели образовательного центра*. Такие центры создавались для решения задач, которые не могут быть решены на уровне базовой школы и школьного округа: создания современной информационной среды развития образования, включающей доступ к глобальным, национальным и региональным информационным ресурсам (с помощью Интернета и других систем связи.). За счёт такого доступа образовательные центры могут вести переподготовку учителей (включая учителей базовых школ) и администраторов школ на принципиально новом уровне, создавать системы дистанционного обучения регионального и межрайонного уровней, связывать учреждения общего образования между собой, а также с учреждениями начального, среднего и высшего профессионального образования.

При низкой оснащённости учебно-демонстрационным и лабораторным оборудованием и отсутствии достаточного количества учителей-предметников с соответствующим базовым образованием, малокомплектные основные и средние (полные) школы могут пользоваться передвижной лабораторией, закреплённой за крупным образовательным центром, по специально разработанному и согласованному графику. Поскольку школы — самостоятельные юридические лица, отношения передвижной лаборатории с ними строятся на договорной основе.

Лаборатория в соответствии с установленным графиком работает в каждой сельской школе района. При этом все школы объединены согласованными графиками образовательного процесса; распределена учебная нагрузка учителей-предметников и методиста лаборатории, частично распределены текущие финансовые и материальные затраты. Таким образом, *образовательные центры*, оснащённые передвижными учебными лабораториями, де-факто взяли на себя функции координатора учебного процесса, методической поддержки, повышения качества образования, развития муниципальной системы образования.

В отличие от связей вертикального подчинения горизонтальные связи основаны на взаимной выгоде при решении общих проблем. Совместное использование ресурсов (педагогических кадров, учебного оборудования и сельхозтехники, стадионов и других спортивных сооружений), свободный обмен мнениями, неформальное распространение педагогических новаций становятся механизмами консолидированного решения проблем в интересах всех участников и партнёров образовательных центров.

Модель социокультурных комплексов в федеральном эксперименте по реструктуризации сети сельских школ апробировалась в следующих вариантах:

- *на ассоциативной основе*: учреждения образования, дополнительного образования, культуры, спорта входят в социокультурный комплекс на договорной основе, строят работу по единому плану;
- *на административной основе*: путём передачи образовательному учреждению ставок работников культуры, спорта, материальной базы и оборудования;
- *путём формирования единого юридического лица* со структурными подразделениями.

Законодательные акты

Реструктуризация сети сельских школ при объединении ресурсов в социокультурные комплексы существенно повышает качество образования, образовательные и воспитательные программы становятся более разнообразными, развиваются творческие способности учащихся.

Однако на федеральном уровне отсутствуют специальные законы и нормативные правовые акты, регламентирующие порядок создания и функционирования образовательных центров

и социокультурных комплексов. Концепция реструктуризации сети общеобразовательных учреждений в сельской местности, утверждённая постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2001 г. № 871, не является нормативным правовым документом, поскольку не устанавливает нормы права, а лишь определяет основные направления и линию развития образования, утверждённую Правительством. Поэтому для нормативно-правового обеспечения образовательных центров и социокультурных комплексов используются общие нормы, закреплённые в Гражданском кодексе РФ, Законе РФ «Об образовании», законодательстве о местном самоуправлении.

Главный правовой документ, нормы которого используются при создании образовательного центра и социокультурного комплекса, — Гражданский кодекс (ГК) РФ, поскольку именно в нём определяются основные требования к организационно-правовым формам различных организаций, их имущественные и личные неимущественные права и обязанности и отношения с собственником (учредителем). В частности, статьи 48 и 49 Гражданского кодекса РФ содержат понятие и устанавливают правоспособность юридического лица; необходимые учредительные документы предусмотрены в статье 52. Правовой статус организации — юридического лица в форме учреждения определяется статьями 120, 296–300 этого же Кодекса. Нормы Гражданского кодекса во многом дублируются и уточняются в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 года № 7-ФЗ.

Отметим, что создание образовательного центра и социокультурного комплекса в форме единого учреждения сопряжено со многими трудностями, в том числе и со статусом работников такого комплексного учреждения (право на специальный стаж, пенсию до наступления пенсионного возраста и другие неурегулированные проблемы).

По этой причине на практике образовательные центры и социокультурные комплексы создаются, как правило, на основе *договора простого товарищества* (договора о совместной деятельности). Он заключается между различными организациями (учреждениями) социальной сферы, входящими в образовательный центр или социокультурный комплекс на правах участников договора. При этом не имеет значения ни ведомственная принадлежность, ни то, что участники договора могут иметь разных учредителей (собственников). Для того, чтобы войти в комплекс, школа должна иметь право подписать такой договор и согласовать его со своим учредителем. При создании образовательного центра или социокультурного комплекса на основе договора все учреждения-участники договора полностью сохраняют свой статус.

Субъекты РФ могут принимать в рамках их компетенции собственные законы, в том числе и законы, регламентирующие создание и деятельность образовательных центров и социокультурных комплексов. И всё же главное в нормативно-правовом обеспечении и финансировании — *локальные акты* самих объединяющихся в комплекс *учреждений социальной сферы*. При создании образовательного центра основными становятся нормативные и ненормативные (т.е. распространяющиеся только на конкретный случай и не предназначенные для многократного использования) правовые акты органов местного самоуправления: распоряжения и приказы главы и исполнительных органов местной администрации.

Необходимость преодолевать административные барьеры особенно остро стоит при создании и функционировании в регионах социокультурных комплексов, поскольку не проработаны механизмы *межведомственного* согласования при создании интегрированных структур и их финансовом обеспечении.

В определении полномочий муниципальных образований в области образовательных и иных социокультурных услуг населению важное значение имеют специальные отраслевые федеральные законы, положения которых реализуются главным образом отраслевыми ведомствами. Так, в соответствии с Федеральным законом «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» установлено, что образовательные учреждения самостоятельно с учётом своих уставов, местных условий и интересов учащихся определяют формы занятий физической культурой и средства физического воспитания, виды спорта и двигательной активности, методы и продолжительность учебных занятий на основе федеральных государственных образовательных стандартов и нормативов физической подготовленности, а также ведут внеучебную физкультурно-оздоровительную и спортивную работу, привлекая к ней учреждения дополнительного образования детей и физкультурно-спортивные объединения, в том числе федерации по различным видам спорта.

При этом органы местного самоуправления с участием органов исполнительной власти субъектов РФ в области образования, физической культуры и спорта имеют право вводить дополнительные учебные и внеучебные физкультурно-спортивные занятия в дошкольных и других образовательных учреждениях. Таким образом, в законодательстве уже заложены возможности активно развивать физкультуру и спорт на базе школы.

Социальные услуги

Предоставление социальных услуг населению в области культуры регламентировано «Основными законодательства Российской Федерации о культуре». Согласно статье 40 «Основ» к полномочиям органов местного самоуправления в области культуры относится широкий спектр видов деятельности по организации досуга, культурного обслуживания населения и создания условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, сохранения и популяризации объектов культурного наследия.

Опираясь на эти законодательные акты, социокультурные комплексы и образовательные

центры могут вести *многопрофильную деятельность в области культуры*. Сравнительный анализ отраслевых законодательных актов позволяет сделать вывод: если организовать спортивную деятельность на базе образовательного учреждения можно и без его реорганизации в социокультурный комплекс на основе соглашений и договоров, то предоставление социальных услуг в области культуры требует обязательной реорганизации образовательного учреждения, в том числе изменения учредительных документов, штатного расписания, состава имущества и т.п.

Следовательно, внедрение моделей образовательных центров и социокультурных комплексов наталкивается на ряд проблем, рисков и административных барьеров, препятствующих их созданию и функционированию:

- *территориально-административные границы и межбюджетные отношения*. Проблема возникает, если при реализации моделей образовательных центров и социокультурных комплексов их филиалы или структурные подразделения находятся в разных муниципальных образованиях. В этом случае возникают административные барьеры, поскольку образовательные центры и социокультурные комплексы финансируются из разных бюджетов;
- *юридическое оформление моделей образовательных центров и социокультурных комплексов*: такие интегрированные модели предполагают изменение должностей ряда сотрудников, что влияет на их стаж и пенсионное обеспечение;
- *организация межведомственного и межбюджетного взаимодействия*. Основное препятствие на пути создания образовательных центров и социокультурных комплексов состоит в разном отраслевом и уровне (по полномочиям уровней власти и управления)

законодательном регулировании, нормы которого трудно совместимы между собой, если подведомственные учреждения относятся к разным отраслям социальной сферы или разным уровням бюджетной системы.

Наконец, для большинства дотационных муниципальных образований есть *риск недофинансирования*, возникают проблемы и сложности в привлечении дополнительных финансовых ресурсов на проектной и программной основе для повышения квалификации педагогов и руководителей, организации образовательного процесса в образовательных центрах и социокультурных комплексах, использующих современные информационно-коммуникативные технологии.

Практика показывает, что наиболее предприимчивые школы привлекают достаточно серьёзные средства для инноваций за счёт активной проектной деятельности, обучения кадров, расширения учебно-производственных хозяйств, кооперации материальных и технологических ресурсов, использования средств родителей, выпускников, попечителей. Однако их активность наталкивается на административные барьеры, препятствующие объединению бюджетных и внебюджетных ресурсов (особенно если надо аккумулировать средства бюджетов разных уровней или разных муниципальных образований).

Кроме того, руководители таких образовательных и социокультурных центров постоянно рискуют — могут нарушить бюджетное законодательство из-за жёсткости закреплённых за разными уровнями бюджетной системы расходных полномочий и сметного финансирования бюджетных учреждений.

В регионах, участвовавших в эксперименте по реструктуризации сети сельских школ, структура деятельности образовательного и социокультурного центров отличается *многоуровневостью и разнообразием*. Помимо элементов, традиционных для наиболее развитых школ-комплексов, здесь, как

правило, действуют ещё и школа взрослых, вечерняя школа, детско-юношеский клуб физической подготовки, детская музыкальная школа. Создаётся учебное сельское подворье, на базе которого дети и взрослые на практике овладевают традиционными и современными технологиями организации жизни, быта и ведения хозяйства в сельской местности. Сельский социокультурный комплекс включает множество образовательно-воспитательных центров: учебный, оздоровительный, информационно-технический, этнокультурный, сельскохозяйственный, художественно-эстетический, патриотического воспитания, детских и молодёжных инициатив, социальной помощи семье и детям. Таким образом, учитывается и поддерживается любой интерес как детей, так и взрослых, от чего, в конечном счёте, выигрывают дети.

Во многих регионах России в образовательных и социокультурных центрах помимо традиционных подразделений (учебно-производственное хозяйство, столовая, медицинская служба) есть собственная телерадиостудия, интернет-центр, социально-психологическая служба, краеведческий музей, пришкольный интернат. Эти службы (в них работают учителя, воспитатели, социальные педагоги, специалисты и сами дети) значительно расширяют и обогащают образовательные возможности сельской школы, помогают разрядить сложную социальную обстановку в деревне. Однако в рамках действующего бюджетного законодательства и законодательства, определяющего систему расходных полномочий бюджетов разного уровня, финансирование таких полифункциональных комплексов наталкивается на целый ряд административных барьеров, преодолеть которые удаётся далеко не всегда.

Группы моделей центров и комплексов

При всём многообразии реализуемых в регионах моделей образовательных центров и социокультурных комплексов

можно выделить *три принципиально отличающиеся группы*, отражающие естественно складывающиеся тенденции развития школ и ресурсы повышения качества и доступности образования независимо от места жительства.

Первую группу условно можно назвать «Вертикаль» — это образовательные центры и социокультурные комплексы, созданные как единое юридическое лицо со структурными подразделениями или сетью филиалов. Фактически это иерархическая модель с опорной (базовой) школой, а также образовательные центры на базе более сильной полной (средней) школы и клиентских отношений с сетью иных школ — ниже ступенью или менее оснащёнными. Конкретное правовое оформление и финансирование таких вертикально интегрированных образовательных центров и социокультурных комплексов могут быть различными.

Вторую группу условно можно назвать «Горизонталь» — ассоциация образовательных учреждений и организаций социально-культурной сферы с распределением функций при сохранении отдельными образовательными и социокультурными учреждениями статуса юридического лица.

Третью группу условно можно назвать «Синтез» — объединение учреждений образования с учреждениями другого типа и ведомственной принадлежности — дошкольного, начального и среднего профессионального образования, культуры, спорта, здравоохранения, социального обеспечения.

Каждая группа моделей, имея свои сильные и слабые стороны, эффективна при определённых условиях. Так, «вертикальный» способ построения моделей наиболее эффективен, когда базовая школа образовательного центра — полная средняя школа, а филиалы — основные и начальные школы. При этом ресурсы концентрируются в образовательных центрах, опорных, базовых школах, ресурсных центрах, позволяющих аккумулировать дополнительные финансовые средства из других программных источников, например федеральных программ информатизации, «Одарённые дети» и других региональных и муниципальных программ и проектов в сфере образования.

Обязательное условие существования вертикально интегрированных образовательных центров — создание новых образовательных моделей и педагогических технологий.

«Вертикальные» модели требуют особую программу для их внедрения и финансирования с возможностью мобильного перераспределения ресурсов и создания единого образовательного процесса. При создании таких вертикально интегрированных моделей образовательных центров и социокультурных комплексов подразумеваются и организация подвоза учащихся, и дистантные формы обучения, невозможные без интернет-связи, и организация координирующих центров, в ведении которых — вопросы взаимодействия филиалов, организация единого образовательного процесса.

«Горизонтальные» модели учреждений образования разного типа, а также образовательных учреждений создаются для того, чтобы объединить интеллектуальные и методические ресурсы, что позволяет создавать совместное образовательное пространство. Эти модели перспективны для удалённых сел. Экономический эффект достигается за счёт объединения интеллектуальных ресурсов, повышающих качество образования, создания социокультурной среды, общей методической и технологической базы. Внедрение таких моделей требует современного материально-технического оснащения с обязательной компьютерной связью.

«Синтезированные» модели позволяют интегрировать усилия различных ведомств на базе учреждения образования.

Обобщая региональный опыт, можно сказать, что сельский *социокультурный комплекс на ассоциативной основе* представляет собой сотрудничество юридических лиц и создаётся, как правило, на основании *постановления главы района*. Комплекс может включать

в себя среднюю общеобразовательную школу, детский сад, районную школу искусств, дом культуры, сельскую библиотеку, участковую больницу (амбулаторию), центр внешкольной работы, районный логопедический центр и другие подразделения социума.

Сельский социокультурный комплекс на административной основе представляет собой единое юридическое лицо (чаще всего среднее общеобразовательное учреждение), вокруг которого сосредотачивается деятельность всей социокультурной сферы округа (села) для рационального использования бюджетных средств и ликвидации дублирования в работе. Для создания социокультурных комплексов необходимы следующие документы:

- программа социокультурного комплекса;
- положение о социокультурном комплексе ассоциативного типа;
- положение о совете руководителей (координационном совете).

В штатном расписании социокультурных комплексов рекомендуется предусмотреть новые ставки заместителя директора по учебно-воспитательной работе, социального педагога, педагогов дополнительного образования и другие. При организации социокультурных комплексов надо внести дополнения и изменения в учредительные документы школы. Требуются: новая редакция Устава; государственная регистрация юридического лица; новые должностные обязанности; правила внутреннего распорядка; коллективный договор; пакет документов для лицензирования.

Управление

Работа в социокультурных комплексах, как правило, ведётся под руководством *Совета руководителей* (координационного совета), куда могут входить: глава территориальной администрации; директор школы; заведующий детским садом; директор

дома культуры (клуба); заведующий сельской библиотекой; заведующий амбулаторией; председатель совета старшеклассников; ответственные за спортивную работу.

Председателем Совета лучше избирать руководителей образовательных учреждений или учреждений культуры. Совет руководителей (координационный совет) создаётся для эффективной работы всех образовательных и культурных учреждений, использует возможности каждого из них. Для повседневной работы можно организовать так называемые малые советы по направлениям: они решают вопросы единства образования и воспитания в образовательном пространстве, намечают пути, формы, методы решения проблем воспитания в микросоциуме, готовят рабочие предложения для обсуждения и утверждения на совете руководителей (координационном совете).

В малые советы могут входить заместители руководителей и методисты всех подразделений социокультурного комплекса. Составляется план совместных мероприятий школьного и сельского уровня с учётом профилактической работы по предупреждению правонарушений.

При создании образовательных центров и социокультурных комплексов надо уделить особое внимание созданию единого районного плана мероприятий, в котором участвуют управления образования, культуры и спорта; разработке договоров об участии различных организаций на ассоциативной основе; улучшению материально-технической базы для кружковых занятий в социуме; привлечению внимания глав сельской администрации к решению проблем социокультурного комплекса.

Для создания и финансового обеспечения образовательных центров и социокультурных комплексов необходимо разработать документы в зависимости от выбранного варианта модели:

1. Создание сельского образовательного центра или социокультурного комплекса с центральным звеном:

- ▶ внести изменения и дополнения в Устав центрального учреждения и Уставы учреждений-участников ассоциации (союза);
- ▶ составить учредительный договор о создании ассоциации (союза); договор между муниципалитетами о пользовании имуществом (аренды, ссуды, простого товарищества);
- ▶ принять Устав ассоциации (союза).

2. Создание образовательного центра или социокультурного комплекса с правами юридического лица:

- ▶ принять решение исполнительного органа о создании образовательного центра или социокультурного комплекса, его составе, выделении имущества и финансирования, определении ответственных лиц (органов) и сроков;
- ▶ разработать, принять, утвердить и зарегистрировать устав комплекса органами управления образованием;
- ▶ назначить руководителя до получения соответствующей лицензии на право ведения образовательной деятельности;
- ▶ принять на работу педагогический и вспомогательный персонал;
- ▶ пройти процедуру лицензирования;
- ▶ набрать учащихся.

Несмотря на риски и административные барьеры, препятствующие созданию образовательных центров и социокультурных комплексов, опыт регионов однозначно показывает *существенные особенности и значительные преимущества* образовательных и социокультурных центров перед традиционными видами образовательных учреждений. Важнейшие из них:

- расширение функциональных возможностей школы и учреждений-партнёров, объединяющихся с ней для совместной работы в сельском социуме, обогащение содержания образовательной деятельности в партнёрской сети;
- более широкие возможности для кооперации ресурсов: улучшения материально-технической и учебно-методической базы, более полного и оптимального использования зданий, сооружений, имущества и оборудования;

- нацеленность школы на решение образовательных проблем всего населения сельской территории; образовательная поддержка и социально-педагогическая помощь жителям деревни;

- переход к многоканальному финансированию образовательной и социокультурной деятельности;

- увеличение доли программного и проектного финансирования;

- повышение эффективности использования бюджетных средств, переход от управления затратами к бюджетированию и управлению результатами;

- создание механизмов образовательной системы, позволяющих прогнозировать развитие образования как перспективу развития сельской территории. **НО**