

А.В. Саленко

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО НАУКИ И ОБРАЗОВАНИЯ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УНИВЕРСИТЕТСКОЙ РЕФОРМЫ В ФИНЛЯНДИИ

Аннотация. Статья посвящена исследованию университетской реформы в Финляндии 2010 года. Автор анализирует финское законодательство, на основе которого проводилась реформа высших учебных заведений Финляндии. В статье производится критическая оценка основных положений университетской реформы, оцениваются её главные причины и основные итоги. На основе сравнительно правового исследования сделаны выводы относительно модернизации университетов России.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, университетская реформа, образование, наука, Финляндия, Европейский Союз, образовательное право.

Финляндия относится к числу лидеров единого европейского образовательного пространства. С завидной стабильностью финские школьники демонстрируют высокие достижения в рамках международного исследования результатов учёбы школьников (PISA)¹. Университеты Финляндии занимают ведущие позиции с сфере образования и науки не только в европейском, но и в глобальном контексте. Эти достижения — результат множества факторов, среди которых наиболее важным является щедрое государственное финансирование образования и науки: например в 2011 г. на образование в Финляндии было выделено 10,9 миллиардов евро. Примечательно, что государственные расходы на образование превышают в три раза расходы на оборону Финляндии, составляющие лишь 2,8 млрд. евро². Ежегодное финансирование образования составляют величину около 12% от всех бюджетных расходов в Финляндии. Финляндская республика демонстрирует одни из наиболее высоких показателей финансирования образования в международном сравнении: ежегодно на образование и науку выделяется около 6,5% ВВП³. Поэтому финский опыт организации высшего образования заслуживает изучения в России, где образовательная реформа приобрела перманентный характер.

1. Краткий экскурс в университетскую историю Финляндии

Первым высшим учебным заведением Финляндии стала Або Академия, основанная в городе Турку/Або в 1640 г.⁴ В тот момент Финляндия была частью Шведского королевства, где первые высшие учебные заведения появились в городе Уппсала в 1477 г. — *Academia Regia Upsaliensis*, и в городе Дерпт/Тарту — Дерптская академия (1632 г.). После присоединения Финляндии к Российской империи в 1809 г. Або Академия продолжала свою работу в городе Турку/Або. Позднее — в 1828 г. — был организован её переезд в город Хельсинки, который в 1810 г. был провозглашен столицей Великого княжества Финляндского⁵. Переезд Або Академии был обусловлен двумя главными причинами: большим пожаром в Турку/Або в 1827 г., от которого серьёзно пострадал весь город, а также желанием российской власти укрепить своё влияние в Финляндии, выведя главное высшее учебное заведение из региона Турку/Або, находящимся под культурно-историческим влиянием Швеции, в новую столицу Великого княжества Финляндского — в город Хельсинки, расположенный в непосредственной близости от России. Таким образом, в 1828 г. начинается новая эпоха в жизни Або Академии и всей университетской истории Финлян-

¹ Финляндия вновь на вершине рейтинга PISA // пресс-релиз министерства образования и культуры Правительства Финляндии от 07.12.2010. http://www.minedu.fi/OPM/Tiedoteet/2010/12/pisa2009.html?lang=en&extra_locale=ru

² См. обзор бюджета Финляндии за 2011 г.: Budget review 2011. Ministry of Finance of Finland. http://vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/01_budgets/20110114Budget/Bk_2010_enkku_january.pdf

³ Educational finances in Finland // Statistics Finland. http://www.stat.fi/til/kotal/index_en.html см. также: Education statistics: Finland // UNESCO Institute for Statistics. http://www.child-info.org/files/IND_Finland.pdf

⁴ С лингвистической точки зрения было бы правильно произносить название *Åbo Akademi* как «Обо Академия». В своё время буква «Å» финского алфавита была заимствована из шведского языка и грамматически верно её следует произносить через звук русской буквы «О». Поэтому все названия с буквой «Å» лингвистически безупречно следовало бы транслитерировать в русский язык как Обо Академия (*Åbo Akademi*), Оландские острова (the Åland Islands).

⁵ Великое Княжество Финляндское — Suomen suuriruhtinaskunta (фин.), Storfurstendömet Finland (швед.).

дии: учреждается Императорский Александрийский университет в Хельсинки. После обретения независимости Финляндии в 1919 г. данное высшее учебное заведение получит новое название, используемое по сегодняшний день: Хельсинкский университет⁶.

В XX в. университетская среда Финляндии испытывала на себе неоднократную смену векторов развития. С начала и до середины XX в., наряду с государственными университетами активно учреждались частные ВУЗы. Однако, к концу 60-х гг. частные фонды стали исчерпывать свои финансовые ресурсы и число частных университетов стало стремительно сокращаться. Примерно в 1981 г. происходит очередная смена вектора развития университетской жизни: наступает ренессанс государственных университетов. Оставшиеся частные высшие учебные заведения национализируются и получают государственный статус. В итоге частные университеты полностью прекращают своё существование в Финляндии. В период с 1981 г. до 1 января 2010 г. университеты действуют в форме государственных агентств, финансируемых из бюджета Финляндии. Правоотношения университета с персоналом строятся на основах государственной гражданской службы⁷, т.е. в форме публично-правовых отношений. Только в виде исключения найм персонала в университетах допускается на основах обычного трудового договора, т.е. в форме частно-правовых отношений.

Однако, в начале XXI в. начинает формироваться новый вектор развития университетской среды. 1 марта 2000 г. вступает в силу новая Конституция Финляндии⁸, которая оживила общественную дискуссию о целесообразности сохранения порядка, при котором университеты осуществляют свою деятельность в форме государственного агентства. Конституция Финляндии 2000 г. установила гарантию свободы научного и художественного творчества, а также свободы высшего образования (абз. 3 §16). Более того новая Конституция Финляндии закрепила автономный статус финляндских университетов на основе их самоуправления (абз. 1 §123). Базируясь на данных конституционных нормах, стало формироваться общественное мнение, что существующая юридическая конструкция, согласно которой университет имеет статус государственного

агентства, не согласуется с положениями новой Конституции Финляндии. Широкое распространение получил взгляд, что впредь университет как самоуправляемая и автономная организация не должен быть частью государства.

Следует отметить, что прежняя схема управления высшим учебным заведением как государственным агентством обладала весьма значительными чертами университетского самоуправления. Высшие органы управления университета (*University Board*) и его факультетов (*Faculty Board*) формировались на основе принципа равного представительства существующих трех групп членов университетского сообщества: профессорско-преподавательского состава (ППС), административно-вспомогательный персонала (АВП) и студенчества. Так, к примеру высший орган управления факультетом, состоящий из 12 человек, формировался на основе «трех четвёрок»: четыре человека от ППС, четыре — от АВП и четыре — от студенчества⁹. Каждая из групп университетского сообщества автономно выбирала своих представителей. Единственная привилегия профессорского сообщества заключалась в том, что председатель высшего представительного органа университета/факультета всегда избирался из числа профессоров.

Возникновение нового вектора развития университетов Финляндии было обусловлено также экономическими причинами. Примерно с середины 90-х гг. XX в. Правительство Финляндии превращает бюджетное финансирование в предмет соревнования между существующими государственными университетами. Вводится практика заключения «соглашений о результатах» (*Agreement on Results*) между министерством образования и отдельным университетом. В этих соглашениях оговаривались результаты, на достижение которых в ближайшие годы ориентируется университет. Например, в соглашении устанавливается запланированное количество академических степеней (магистерских, докторских и прочих), которое будет присвоено университетом за определённый период времени. По итогам этого периода должна производиться проверка на предмет выполнения запланированных результатов. Заключение подобных соглашений Правительство Финляндии обосновывало тем, что необходимо добиваться такой работы государственного университета, которая будет ориентирована на достижение конкретно измеримых результатов, а также будет стимулировать соревнование между университетами и мотивировать их к поиску внешнего финансирования. В свою очередь

⁶ Helsingin yliopisto (фин.), University of Helsinki (англ.) — www.helsinki.fi/university.

⁷ The State Civil servants' Act — Valtion virkamieslaki (750/1994) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1994/19940750>

⁸ Конституция Финляндии (Suomen perustuslaki) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/ru19990731> — см. также сайт министерства юстиции Финляндии — <http://www.om.fi/21910.htm>

⁹ Например такой порядок формирования высшего органа (Faculty Board) действует на юридическом факультете университета города Турку/Або (Faculty of Law of the University of Turku — www.law.utu.fi).

появление внешнего (негосударственного) финансирования обусловило необходимость изменения порядка формирования органов управления университета и факультетов. Помимо представителей трех вышеназванных групп университетского сообщества, в состав органов университетского управления теперь следовало включать также представителей бизнес-сообщества и частных фондов, обеспечивающих дополнительное внешнее финансирование государственного университета. Таким образом, в составе органов управления университета и факультетов появляются внешние члены (*external members*).

Однако всё же следует понимать истинную причину изменения вектора развития университетской политики Финляндии: уменьшение государственных доходов вынуждало экономить бюджетные средства. Уменьшение рождаемости и старение населения Финляндии стали причиной уменьшения налоговых поступлений в современный период истории. В следствие этого Правительство Финляндии было вынуждено урезать государственное финансирование в первую очередь социальных расходов, в том числе финансирования государственных университетов. Представляется, что именно в этом состоит главная причина университетской реформы, начатой Правительством Финляндии в 2010 г.

Факты убедительно подтверждают данный вывод. В 2006 г. Правительство Финляндии провозглашает «программу эффективности»¹⁰, главной целью которой провозглашается повышение качества государственных услуг и эффективности работы государственного аппарата при одновременном сокращении числа государственных гражданских служащих. Государственные университеты также подпадают под действие правительственной программы эффективности, что делает необходимым сокращение числа университетского персонала. Таким образом, сокращая государственное финансирование университетов, Правительство Финляндии в то же время через министерство образования проводит кампанию по стимулированию финляндских ВУЗов к активному поиску внешнего финансирования, которое фактически будет восполнять потерянную государственную поддержку. На наш взгляд, подобная схема в своей основе является ущербной, социально несправедливой и не может быть стабильным основанием для развития¹¹.

¹⁰ Public Sector Productivity Programme of the Finnish government (23.03.2006) // Finnish Government (Valtioneuvosto). Government policy programmes (Hallituksen Poliittikkaohjelmat) <http://www.government.fi/>

¹¹ Подобная резко отрицательная оценка программы эффективности Правительства Финляндии была выявлена в ходе опроса общественного мнения, организованного финлянд-

Правительство Финляндии одновременно с ходом реализации «программы эффективности» занималось подготовкой университетской реформы, которая должна увеличить степень автономии ВУЗов, сделав их более независимыми от государства. В итоге в феврале 2009 г. Правительство Финляндии выступает с законодательной инициативой, предлагая на рассмотрение Парламента Финляндии законопроект об университетской реформе. В июне 2009 г. Парламент Финляндии принимает закон об университетской реформе, который вступает в силу с 1 января 2010 г.¹²

II. Университетская реформа Финляндии 2010 года: основные положения

2.1. Изменение юридического статуса университетов Финляндии

Благодаря реформе с 1 января 2010 г. финские университеты утратили статус государственных агентств. Взамен этого Парламент Финляндии предоставил университетам возможность самостоятельного выбора юридического статуса из двух возможных вариантов: в форме *публично-правовой корпорации*¹³ или *частно-правового фонда*¹⁴. В результате реформы также сократилось число финских университетов за счет слияния некоторых из них между собой. Из существовавших до реформы двадцати одного университетов свою де-

ской федерацией бюджетников (государственных (муниципальных) служащих с фиксированным окладом) «ПАРДИА» (The Federation of Salaried Employees PARDIA) // Pardia's opinion poll on government service cuts. 28.03.2011. http://www.pardia.fi/in_english/?x126=2114564

¹² The University Act 558/2009 (Yliopistolaki 24.7.2009/558) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090558.pdf>

¹³ Для определения статуса данной категории университетов законодатель использовал термин «corporations under public law (public universities) / Julkisoikeudellisten yliopistojen» — см. Section 5. The University Act (558/2009). Статус публично-правовой корпорации базируется на доктрине, основательно развитой в германской юридической науке, а именно на концепции Anstalt des öffentlichen Rechts. Foundations Act 109/1930 (Säätiölaki 5.4.1930/109) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1930/en19300109.pdf>

¹⁴ Эту категорию университетов финляндский законодатель обозначает с помощью юридического термина «университет-фонд»: «foundation university (foundations of private law) / säätiöyliopistot» — см. Section 23. The University Act (558/2009). Университеты в форме частного-правового фонда осуществляют свою деятельность на основе особого закона Финляндии, регулирующего деятельность частных фондов. Foundations Act 109/1930 (Säätiölaki 5.4.1930/109) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1930/en19300109.pdf>

тельность продолжили шестнадцать высших учебных заведений. Подавляющее большинство оставшихся университетов — четырнадцать высших учебных заведений — выбрали статус публично-правовой корпорации (публичного университета) и только два университета были преобразованы в частно-правовой фонд (университет-фонд)¹⁵.

2.2. Увеличение экономической самостоятельности университетов Финляндии

Вторым важным результатом реформы стало изменение основ университетской экономики. Университеты Финляндии были переведены на новую систему бухгалтерского учёта. Произошёл переход от системы бухгалтерского учёта, используемой в финляндских государственных учреждениях¹⁶, к системе бухгалтерского учёта и отчётности, применяемой в частных компаниях¹⁷. Данный шаг был направлен на увеличение экономической самостоятельности университетов Финляндии. Государством была повышена экономическая ответственность университета, а именно органов его управления, за осуществляемую хозяйственную деятельность. Фактически Правительство Финляндии пошло по пути максимальной либерализации экономической деятельности университетов, предоставляя им неограниченную свободу действий, но и вместе с тем возлагая на университеты полную ответственность за итоги хозяйствования. Таким образом, теперь университет в качестве самостоятельного юридического лица, как и любой другой хозяйствующий субъект, несёт все риски, связанные со своей экономической деятельностью, в том числе и риск банкротства¹⁸. В этой связи в будущем нельзя исключить дальнейшее сокращение общего числа финских университетов, которое может произойти за счёт их слияния или даже банкротства. Вместе с тем финское государство полностью не устраняется из университетского сектора: государством гарантируется финансирование экономической деятельности ВУ-

Зов, а в случае банкротства университета парламент Финляндии будет решать вопрос о его ликвидации или финансовом оздоровлении.

2.3. Специальная государственная поддержка университетов

Важным элементом университетской реформы является особый механизм финансовой поддержки высших учебных заведений, который должен стимулировать поиск внешнего финансирования (фандрейзинг). Правительство Финляндии взяло на себя обязательство осуществить в 2010 г. государственную поддержку усилий университетов по фандрейзингу, а именно путём увеличения собранного университетом внешнего финансирования в 2,5 раза. Так, университет-академия Або в городе Турку/Або, за счет привлечения на реализацию университетских проектов 10 млн. евро от частных доноров, получит от государства дополнительные 25 млн. евро. Таким образом, общий бюджет университета-академии Або составит 35 млн. евро. К сожалению, данный механизм государственного стимулирования финских университетов к фандрейзингу носил разовый характер и был предусмотрен лишь на первый год после начала реформы, т.е. на 2010 г.

2.4. Изменение характера трудовых правоотношений университета с персоналом

В результате реформы прекратила существование прежняя система взаимоотношений университета с сотрудниками¹⁹, строящаяся на основах государственной гражданской службы²⁰. На её смену пришла практика заключения обычного трудового договора²¹ со всеми сотрудниками университетов. В итоге реформы трудовые правоотношения университета с персоналом поменяли свою правовую природу и переместились из сферы публично-правовых в область частно-правовых (гражданско-правовых) отношений. Начиная с 2010 г., в университетах Финляндии с сотрудником заключается трудовой договор, условия

¹⁵ Полный перечень финляндских университетов с указанием их юридической формы см.: Section 1. The University Act (558/2009) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090558.pdf>.

¹⁶ The state accounting system. The State Budget Act 423/1988 (Laki valtion talousarviosta 13.5.1988/423) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1988/en19880423.pdf>.

¹⁷ The Accounts Act 1336/1997 (Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1997/en19971336>.

¹⁸ The Bankruptcy Act 120/2004 (Konkurssilaki 20.2.2004/120) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040120.pdf>.

¹⁹ В данном случае под сотрудниками понимаются все существующие категории университетского персонала: профессора и преподаватели (ППС), научные работники, а также работники из числа административно-вспомогательного персонала (АВП).

²⁰ The State Civil servants' Act 750/1994 (Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1994/19940750>

²¹ The employment contracts act 55/2001 (Työsopimuslaki 26.1.2001/55) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2001/en20010055.pdf>

которого могут изменяться по соглашению сторон. Именно в желании использовать гибкость и свободу гражданско-правовых отношений при заключении трудового контракта с сотрудником университета заключалась цель изменений, проводимых в жизнь Правительством Финляндии. Смысл университетской реформы состоял в том, чтобы осуществить переход от жёстких вертикальных отношений государственной гражданской службы к более либеральным горизонтальным трудовым правоотношениям. Авторы реформы предполагали, что обычный трудовой договор позволит уйти из сектора строго формализованных отношений государственной гражданской службы, что позволит университетам более свободно регулировать условия труда своих сотрудников, в частности условия оплаты их труда. Таким образом, компетенция в отношении решения главного вопроса — установления уровня заработных плат для сотрудников университетов — была переложена с государства на университеты²². Для совместного решения этого вопроса была создана ассоциация финских университетов, которая представляет сторону университетов-работодателей в ходе коллективных переговоров с трудовыми коллективами, в том числе по установлению уровня заработной платы для сотрудников университетов.

Оценивая реформирование правового характера трудовых взаимоотношений университетов с их сотрудниками, следует согласиться с критикой высказанной профессором Маркку Сукси, по мнению которого данные изменения противоречат основополагающим принципам и традициям публичного права Финляндии²³. Изменение природы трудовых правоотношений в университетах идёт в разрез с ключевым правовым принципом, согласно которому осуществление публичных полномочий должно находиться в руках государственных гражданских служащих. Приём студентов в университеты, выставление текущих и итоговых оценок, выдача государственных дипломов и присуждение научных степеней, применение дисциплинарных мер — все эти публичные задачи наилучшим образом могут быть реализованы с помощью гражданских служащих, несущих особую правовую ответственность за

свои действия. По мнению, профессора Сукси в результате правительственной реформы будет прекращено применение конституционно-правовых норм, которые устанавливали особые требования при поступлении на публичную должность в университете²⁴, а также регулировали специальную юридическую ответственность государственных гражданских служащих²⁵. К сожалению, при проверке конституционности университетской реформы ограничились лишь формально-юридической оценкой, сделав заключение, что Конституция Финляндии прямо не гарантирует сохранение публично-правового характера трудовых отношений в университетах. Таким образом был сделан вывод о допустимости перехода всех финских университетов к практике заключения трудовых договоров, регулируемых частным правом.

2.5. Укрепление автономии университетов Финляндии

Реформой был изменён порядок формирования внутренних органов университетского самоуправления. Однако, не обошлось без попыток государства оставить за собой рычаги прямого воздействия на университеты. В соответствии с законом об университетской реформе в Финляндии высшим исполнительным органом университета объявлялось *правление университета (university board)*²⁶. Сначала

²² В результате реформы произошло «сокращение» числа государственных гражданских служащих: 1 января 2010 г. их количество уменьшилось со 121 тысячи до 31 тысячи человек. «Сокращённые» 90 тысяч человек вовсе не были уволены, а получили новый статус работников университетов, которые формально-юридически больше не связаны с финляндским государством.

²³ Markku Suksi. Finland. Reform of Regional State Administration and Universities. European Public Law. Volume 16. Issue 3. September 2010. P. 367.

²⁴ В соответствии с ч. 2 ст. 125 Конституции Финляндии общими основаниями для назначения на публичную должность являются умение, способности и заслуги в предыдущей деятельности // Конституция Финляндии (Suomen perustuslaki). FINLEX — <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/ru19990731> См. также сайт министерства юстиции Финляндии — <http://www.om.fi/21910.htm>

²⁵ Статья 118 Конституции Финляндии устанавливает, что гражданский служащий несёт ответственность за законность осуществляемых им служебных действий. Он также несёт ответственность за решение коллегиального органа, которое он поддерживал как член коллегии. Докладчик несёт ответственность за решение, принятое на основе его доклада, за исключением случая, если к делу приобщено его особое мнение. Каждый, кто стал жертвой нарушения прав, либо кому был нанесён ущерб вследствие незаконных действий или бездействия гражданского служащего или другого лица, выполняющего публичные функции, имеет право требовать их наказания по суду, а также возмещения ущерба органом публичной власти, должностным лицом или другим лицом, выполняющим публичные функции, в соответствии с процедурой, установленной законом // Конституция Финляндии (Suomen perustuslaki). FINLEX — <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/ru19990731> См. также сайт министерства юстиции Финляндии — <http://www.om.fi/21910.htm>

²⁶ Для обозначения данного органа университетского само-

Правительство Финляндии предлагало в своём законопроекте модель, в соответствии с которой председатель и как минимум половина членов правления публичного университета должна формироваться из внешних членов, т.е. из лиц, не являющихся членами университетского сообщества. Таким образом, профессора, преподаватели, прочие работники университета и его студенты не могли бы составить большинство в главном коллективном исполнительном органе университета. В отношении же университетов, избравших статус частного фонда, Правительство Финляндии предлагало закрепить в законе, что все члены правления университета формируются из числа лиц, не связанных с университетом. При этом предлагалось, что Правительство Финляндии назначает пять членов правления университета-фонда, а оставшихся двух — внешние доноры.

Вышеобозначенные предложения Правительства стали предметом проверки со стороны конституционного комитета Парламента Финляндии, осуществляющего контроль за конституционностью нормативных актов, в том числе невступивших в законную силу. Конституционным комитет постановил, что основой университетского самоуправления является право университета самостоятельно избирать собственные органы управления. Парламентский комитет отметил, что университетская автономия (самоуправление) включает в себе два главных элемента: 1) автономию (самоуправление) в сфере науки и образования, 2) автономию (самоуправление) в отношении экономики и администрирования университета²⁷. Кроме того, при осуществлении законодательства, регулирующего деятельность высших учебных заведений Финляндии,

управления законодатель использовал следующие термины: «Board of the Public University / Julkisoikeudellisen yliopiston hallitus» (Section 14) и «Board of a foundation university / Säätiöyliopiston hallitus» (Section 24). Представляется, что правильным переводом на русский язык термина «Board (англ.) / Hallitus (фин.)» было бы с помощью слова «правление». Такой перевод обусловлен тем, что законодатель использует юридическую конструкцию, свойственную частному (корпоративному) праву при установлении статуса коллегиального исполнительного органа юридических лиц. Хотя следует признать, что отчасти правление финского университета сочетает в себе также характеристики, свойственные наблюдательным советам в частных корпорациях. Тем не менее, при определении правового статуса следует исходить из того, что правление университета было прямо обозначено финским законодателем в качестве высшего исполнительного органа университета // The University Act (558/2009) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090558.pdf>

²⁷ См. об этом также Section 3 of the University Act (558/2009) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090558.pdf>

университеты должны иметь возможность предоставить своё заключение в отношении этих законодательных инициатив.

Основываясь на сделанных выводах, конституционный комитет Парламента Финляндии постановил, что правовое регулирование, напрямую обязывающее университетское сообщество избирать большинство правления из числа внешних членов, противоречит принципу университетского самоуправления (автономии) и не является конституционным. В этой связи в законе было закреплено право, а не обязанность университетского сообщества избирать половину правления из внеуниверситетской среды²⁸. Однако в силе было оставлено положение, что председатель правления публичного университета выбирается из числа внешних членов правления. По выбору публичного университета общее число членов его правления может составлять семь человек или варьироваться от 9 до 14 человек.

В отношении же порядка формирования правления университета-фонда (*foundation university / säätiöyliopistot*) был сделан вывод, что правительство Финляндии не может назначать членов правления, поскольку это стало бы прямым нарушением принципа университетского самоуправления (автономии). В результате в законе об университетской реформе было закреплено, что три из семи членов правления университета-фонда избираются высшим представительным органом университета на основе предложений, представленных внешними донорами. При этом доноры должны представить на выбор университета число кандидатур, которое как минимум в два раза превосходит число вакантных позиций в правлении²⁹. По аналогии с публичным университетом председатель правления университета-фонда избирается только из числа его внешних членов.

Таким образом, правление современного университета в Финляндии (как публичного, так и университета-фонда) представляет собой высший коллегиальный исполнительный орган высшего учебного заведения. К числу наиболее важных полномочий правления отнесено право назначения и смещения ректора, проректоров университета, распределение обязанностей между ними. Данные должностные лица подотчётны правлению университета. Правление определяет цели экономической политики университета, осуществляет текущий менеджмент (администрирование) или поручает его ректору, заклю-

²⁸ В большинстве публичных университетов внешние члены образуют меньшинство.

²⁹ Section 24 of the University Act (558/2009) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090558.pdf>

чает соглашения от имени университета, организует независимую оценку (аудит) экономической деятельности университета. Важное полномочие правления университета состоит в определении числа студентов, принимаемых на обучение.

Ректор университета является единоличным исполнительным органом университета и осуществляет непосредственную оперативную деятельность по управлению высшим учебным заведением. Ректор избирается на 5 лет, однако при наличии серьёзных оснований может быть отстранён от должности правлением университета. В итоге университетской реформы за ректором было закреплено право найма и увольнения персонала, однако в законе была предусмотрена возможность делегирования данного права третьим лицам (например, деканам при найме/увольнении факультетского персонала). Таким образом, ректор должен в повседневной деятельности реализовывать академическую, научную и экономическую политику ВУЗа, которая в общих чертах определяется правлением университета.

Высшим представительным органом публичного университета в Финляндии является *университетская коллегия*³⁰, которая избирается исключительно из членов университетского сообщества: профессоров, преподавателей и научных сотрудников, студентов и членов административно-вспомогательного персонала. Максимальное число членов данной коллегии может составлять 50 человек. Университетская коллегия определяет число членов правления и избирает его членов, определяет срок их полномочий, может досрочно прекратить их деятельность. Кроме того университетская коллегия производит выбор внешнего независимого аудитора для оценки экономической деятельности университета, заслушивает и утверждает годовые отчёты о деятельности университета (включая финансовые).

Университеты в форме частно-правового фонда в отличие от публичных университетов не располагают подобными коллегиями. Однако в законе предусмотрено формирование *коллегиального административного органа*³¹, который действует наряду с правлением и ректором. Данный орган решает вопросы относительно учебных планов, критериев отбора при отборе на учёбу в университете, общие правила в от-

ношении осуществления академической и научной деятельности. Наряду с выполнением этих функций, коллегиальный административный орган посредством консультаций с донорами формирует правление университета-фонда. Максимальное число членов коллегиального административного органа может быть 50 человек.

Следует отметить важное общее правило, установленное относительно порядка формирования как университетской коллегии публичного университета, так и коллегиального административного органа университета-фонда: количество представителей от каждой категории университетского сообщества не может превышать половины от общего числа членов этих органов. Таким образом, ни одна из существующих трёх категорий университетского сообщества (профессора, прочие категории сотрудников и студенты) не может получить доминирующее положение («контрольный пакет акций») в высшем органе университетского самоуправления.

Заключение

В целом университетская реформа в Финляндии заслуживает положительную оценку. Представляется правильным выбранный вектор развития финских университетов, ориентированный на упрочение их автономии и независимости от государства в решении вопросов академической, научной и экономической политики. Вместе с тем, следует согласиться с выводом профессора Маркку Сукси, что финское государство всё еще сохраняет за собой значительный контроль над университетами³². В частности, Правительство Финляндии будет и дальше определять размер бюджетного финансирования университетов, а также устанавливать виды и порядок присуждения научных званий и степеней. Как и прежде министерство образования Финляндии будет определять общее содержание университетской политики, а также устанавливать качественные и количественные цели развития высших учебных заведений Финляндии.

Негативной оценки в университетской реформе в Финляндии заслуживает изменение правового характера трудовых отношений в университете. Государство пытается внедрить в университетскую среду правила, характерные для бизнес-корпораций. Однако, далеко не всегда правила и схемы из сферы частного бизнеса могут быть применимы к университетскому сообществу. К тому же вызывает сожаление, что меха-

³⁰ Collegiate body of a public university / Julkisoikeudellisen yliopiston yliopistokollegio. Section 22 of the University Act (558/2009) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090558.pdf>

³¹ Multi-member administrative body of a foundation university / Säätiöyliopiston yhteinen monijäseninen hallintoelin. Section 26 of the University Act (558/2009) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090558.pdf>

³² Markku Suksi. Finland. Reform of Regional State Administration and Universities. European Public Law. Volume 16. Issue 3. September 2010. P.369.

низ поддержки фандрейзинга университетов носил разовый характер, а не был внедрён на постоянной основе. Подобная схема стимулирования поиска внешнего финансирования, когда государство увеличивает собранные средства в 2,5 раза, являлась справедливой и ориентированной на развитие. Однако, очевидно, что в связи с недостатком бюджетного финансирования подобная система государственной поддержки фандрейзинга не получила дальнейшего развития. Анализируя содержание университетской реформы в Финляндии, всё же следует понимать истинную причину преобразований: уменьшение государственных средств заставляет сокращать государственные расходы. Именно этим, на наш взгляд, обусловлено изменение основ трудовых правоотношений в университете, а не желанием укрепить независимость университетов от государства.

Университетская реформа Финляндии 2010 г. даёт обильную пищу для размышлений относительно модернизации университетов России. В контексте отечественных образовательных реформ следует внимательно отнестись к вектору исторического развития

финских университетов, в частности к тому моменту, когда произошла ренационализация частных высших учебных заведений Финляндии и вся ответственность за университетское образование полностью перешла в руки государства. Позднее, посредством университетской реформы 2010 г., был сделан шаг к тому, чтобы эта ответственность была передана государством в руки гражданского общества Финляндии. Такой вывод подтверждает тот факт, что подавляющее большинство высших учебных заведений Финляндии выбрали для себя статус публичного университета (публично-правовой корпорации). Важно также отметить то, что университетское образование в Финляндии по-прежнему остаётся бесплатным. Представляется, что подобная скандинавская модель университетского образования в большей степени соответствует принципам социального государства³³, нежели существующее сегодня в России стремление следовать путём коммерциализации высшего образования, используя опыт американских и британских университетов. Будем надеяться, что опыт Финляндии найдёт своё применение в ходе современной модернизации университетов России.

Библиографический список:

1. Финляндия вновь на вершине рейтинга PISA // пресс-релиз министерства образования и культуры Правительства Финляндии от 07.12.2010. http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2010/12/pisa2009.html?lang=en&extra_locale=ru
2. Budget review 2011. Ministry of Finance of Finland. http://vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/01_budgets/20110114Budget/Bk_2010_enkku_january.pdf
3. Educational finances in Finland // Statistics Finland. http://www.stat.fi/til/kotal/index_en.html см. также: Education statistics: Finland // UNESCO Institute for Statistics. http://www.childinfo.org/files/IND_Finland.pdf
4. Markku Suksi. Finland. Reform of Regional State Administration and Universities. European Public Law. Volume 16. Issue 3. September 2010. P.357.
5. Саленко А.В. Россия — социальное государство: критика чистого разума // Электронное приложение к "Российскому юридическому журналу". 2011. № 2. С. 10. <http://electronic.ruzh.org/>
6. Pardia's opinion poll on government service cuts. 28.03.2011 (Federation of Salaried Employees PARDIA) // http://www.pardia.fi/in_english/?x126=2114564
7. Конституция Финляндии (Suomen perustuslaki) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/ru19990731> — см. также сайт министерства юстиции Финляндии — <http://www.om.fi/21910.htm>
8. The University Act 558/2009 (Yliopistolaki 24.7.2009/558) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090558.pdf>
9. Public Sector Productivity Programme of the Finnish government (23.03.2006) // Finnish Government (Valtioneuvosto). Government policy programmes (Hallituksen Poliitiikkaohjelmat) <http://www.government.fi/>
10. The State Civil servants' Act — Valtion virkamieslaki (750/1994) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1994/19940750>
11. Foundations Act (109/1930) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1930/en19300109.pdf>
12. The State Budget Act 423/1988 (Laki valtion talousarviosta 13.5.1988/423) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1988/en19880423.pdf>

³³ Саленко А.В. Россия — социальное государство: критика чистого разума // Электронное приложение к "Российскому юридическому журналу". 2011. № 2. С. 10. <http://electronic.ruzh.org/>

13. The Accounts Act 1336/1997 (Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1997/en19971336>
14. The Bankruptcy Act 120/2004 (Konkurssilaki 20.2.2004/120) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040120.pdf>
15. The State Civil servants' Act 750/1994 (Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750) // FINLEX — <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1994/19940750>

References (transliteration):

1. Finlyandiya vnov' na vershine reytinga PISA // press-reliz ministerstva obrazovaniya i kul'tury Pravitel'stva Finlyandii ot 07.12.2010. http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2010/12/pisa2009.html?lang=en&extra_locale=ru
2. Salenko A.V. Rossiya — sotsial'noe gosudarstvo: kritika chistogo razuma // Elektronnoe prilozhenie k "Rossiyskomu yuridicheskomu zhurnalu". 2011. № 2. S.10. <http://electronic.ruzh.org/>