

КОНТРЕФОРМА ОБРАЗОВАНИЯ: ИТОГИ ЛЕТНИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ БАТАЛИЙ

Летом в Парламенте лихорадочными темпами шла работа над правительственным законопроектом, ныне – Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов 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», который власть окрестила «законом о льготных выплатах», а оппозиция и немногие оставшиеся независимые журналисты – «законом об отмене льгот», «апрельскими тезисами» Голиковой (в честь заместителя Министра финансов) и даже «погромом в законе».

Что же сулит населению России в 2005 г. этот закон, наспех склепанный, подобно бракованному телевизору советского периода в предпоследнюю ночь перед новогодними праздниками?

Посаженные на «информационную диету» российские граждане постоянно слышат от представителей Правительства, что принятие закона стало прорывом в социальных реформах, а от парламентских единороссов, - что закон сохранил все существующие социальные гарантии и льготы. Слышат, но не очень верят: согласно одному из социологических опросов, даже в части замены льгот денежными компенсациями закон поддерживают лишь 25 % населения, тогда как против выступают 58 %. Действительно, под давлением массовых акций протеста и социально-ориентированных депутатов Правительство пошло на существенные уступки. Удалось, в частности:

- сохранить в Трудовом кодексе положение о минимальной заработной плате, обязательной во всех регионах страны. Увы, эта минимальная зарплата составляет по-прежнему 600 рублей, тогда как в единственном московском приюте для бездомных животных на содержание одной бродячей собаки в месяц выделяется 1800, а бродячей кошке – 1050 рублей. Предложенная мною поправка № 882 о том, чтобы минимальная заработная плата сравнивалась с прожиточным минимумом не позднее 1 января 2007 года, 3 августа была провалена думским большинством. За поправку проголосовали:

КПРФ – 98 %,

«Родина» - 94,9 %,

депутаты, не вошедшие в группы – 73,3 %,

«Единая Россия» - 2 %,

ЛДПР - 0;

- запретить снижение зарплаты работникам бюджетной сферы в 2005 г. В условиях разрушения Единой тарифной сетки это существенно, хотя, честно говоря, понижать зарплату дальше некуда;

- ввести так называемый социальный пакет для инвалидов всех категорий, участников Великой Отечественной войны и других социально незащищенных групп населения. Правда, как он будет работать, никому не ведомо, ибо, в отличие от медицинских, социальные эксперименты проводятся сразу на людях, причем в масштабе всей страны и т.п.

Однако упорно распускаемые государственными СМИ слухи о том, что во втором чтении закон приобрел «человеческое лицо», явно преувеличены. В результате его принятия, как и прежде, теряют или рискуют потерять:

- 15 миллионов учителей, врачей, ученых, работников культуры и социальной сферы – все федеральные гарантии в области оплаты труда. За исключением тех, кто работает в федеральных учреждениях, ответственность за их зарплату полностью «сбрасывается» в регионы. «Утешительный приз» в виде рекомендаций трехсторонней комиссии, которые должны учитываться региональными властями, в стране, где не исполняются даже законы, выглядит просто смешно. Попытка же сохранить федеральные гарантии оплаты труда для работников бюджетной сферы большинством Думы поддержана не была. За поправку № 2978 проголосовали:

КПРФ – 90,2 %,

депутаты, не вошедшие в группы – 80 %,

«Родина» - 71,8 %,

«Единая Россия» - 3 %,

ЛДПР - 0;

- большинство из 22 миллионов семей с детьми – всякие надежды на повышение детских пособий, перекладываемых на бюджеты субъектов РФ, а во многих регионах – и на их своевременную выплату;

- 9,5 миллионов ветеранов труда и столько же тружеников тыла – льготы, за исключением коммунальных, которые предполагается ликвидировать через год-два другим законом – новым Жилищным кодексом.

Среди массы других антисоциальных положений нового закона отметим лишь два.

Во-первых, с 2005 года «как класс» ликвидируются ветераны труда. Правда, не методом «раскулачивания», но методом «социальной стерилизации»: новый закон установление этого звания просто не предусматривает.

Во-вторых, отныне не только пенсии, но и иные формы социальной поддержки инвалидам будут устанавливаться в зависимости уже не от группы инвалидности, но от степени утраты трудоспособности. Потенциально пострадать от этого могут не только 10,5 миллионов существующих инвалидов, но в еще большей степени те, кто будет получать инвалидность вновь или проходить переосвидетельствование. Опуская подробности этого специального и сложного вопроса, отмечу лишь следующее.

В России появится и с каждым годом будет нарастать категория инвалидов III группы без степени утраты трудоспособности, находящихся в положении полных социальных изгоев: без пенсии, практически без возможности трудоустройства; без прав безработного (соответствующие статьи из федерального закона «О социальной защите инвалидов в РФ» исключены); получающие взамен всех социальных гарантий... 500 рублей, а в следующем году, с учетом социального пакета, - даже 50 рублей!

Переходя к специальным вопросам образовательного законодательства, стоит отметить, что в ходе работы над «законом об отмене льгот» профильному думскому Комитету оказалось по силам:

- вернуть в статью 55 Закона РФ «Об образовании» коммунальные льготы для сельских педагогов, правда, за счет региональных бюджетов, у которых денег может не хватить;

- сохранить для образовательных учреждений и научных организаций, хотя и в ограниченных пределах, возможность зарабатывать внебюджетные средства и распоряжаться ими (включая доходы от сдачи имущества в аренду и др.);

- восстановить право негосударственных образовательных учреждений быть собственниками имущества и свободно распоряжаться собственными доходами (в правительственном законопроекте, принятом Госдумой в первом чтении, даже эти права предполагалось ликвидировать, видимо, «за компанию» с государственными учебными заведениями).

Однако, несмотря на все усилия представителей образования в Парламенте:

- 3,5 миллиона внебюджетных студентов государственных и негосударственных вузов рискуют получить скачкообразное повышение платы за обучение вследствие предполагаемой отмены налоговых льгот для образовательных учреждений;

- каждому седьмому бюджетному студенту грозит лишение права на бесплатное образование (в законе, правда, сохранена норма, согласно которой Россия обязана обучать за счет федерального бюджета не менее 170 студентов на 10 тысяч населения, однако исключено положение о запрете сокращать такие бюджетные места. Следовательно, Правительство получило право снизить их количество со 196 на 10 тысяч в настоящее время до 170, установленных законом).

Помимо этого, полностью отменены федеральные законы «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию», «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования», «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях».

В тех же законах, которым сохранили жизнь, «ампутированы»:

- статья «Государственные гарантии приоритетности образования»;
- положение, устанавливающее уровень оплаты труда педагогических и иных работников системы образования на уровне не ниже средней в промышленности;
- нормы, устанавливающие право студентов на бесплатный проезд к месту учебы и обратно, а также доплаты к стипендиям на питание. И т.д., и т.п., и пр.

Особый сюжет – судьба Федеральной программы развития образования (далее - ФПРО). Согласно Закону РФ «Об образовании» (в редакциях 1992 и 1996 гг.), эта Программа была призвана служить одним из главных свидетельств того, что государство признает образование одним из главных приоритетов. Единственная из всех аналогичных программ – ФПРО – во-первых, была утверждена федеральным законом, во-вторых, предполагала обязанность Правительства ежегодно представлять Федеральному Собранию доклад о состоянии образовательной политики, и, в-третьих, превосходила другие программы объемом финансирования (более 16 млрд. руб. по сравнению с десятками или сотнями миллионов в рамках других федеральных целевых программ).

«Погром в законе», принятый в 1-м чтении 2 июля 2004 г., выражался, между прочим, и в том, что из Закона РФ «Об образовании», а равно и из Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», предполагалось исключить все упоминания о ФПРО. Понятно, что никакого отношения к распределению полномочий между уровнями власти эти положения не имели (программа-то федеральная и к тому же действующая). Возможно, поэтому Правительство приняло нашу поправку о том, чтобы оставить соответствующие статьи Закона РФ «Об образовании» в покое.

Но здесь свершилось «чудо наоборот»: Председатель думского Комитета по образованию и науке Н. Булаев настоял на том, чтобы ФПРО была резко понижена в статусе – до обычной федеральной целевой программы, утверждаемой Правительством. Таких программ десятки, причем каждый год Правительство само определяет, какие из них финансировать полноценным рублем, какие – оставить «на голодном пайке», а какие и вовсе игнорировать.

Впервые на памяти моей пятнадцатилетней парламентской работы руководство Комитета по образованию и науке заняло более антиобразовательную позицию, чем исполнительная власть. Не думаю, что вред образованию был причинен намеренно. Скорее, это результата грубого непрофессионализма, но, как известно, невежество не есть аргумент.

Защитники интересов образования в Парламенте продолжали борьбу за них не только на Бюджетном комитете, но и на пленарном заседании Государственной Думы. Только автором этих строк единолично или в соавторстве было предложено 296 поправок социальной направленности, из которых принято – 29. Приведу еще несколько результатов голосований по

поправкам, предложенным мною, но рекомендованным к отклонению Бюджетным комитетом, на пленарном заседании Госдумы 3 августа.

Поправка № 543, требующая не вносить изменений в Закон «Об образовании», сохранив его действующую редакцию. Число голосов «за»:

КПРФ – 96,1 %,

«Родина» - 76,9 %,

депутаты, не вошедшие в группы – 33,3 %,

«Единая Россия» - 0,3 %,

ЛДПР – 0.

Поправка № 635, предполагающая сохранение в Законе РФ «Об образовании» статьи 40 «Государственные гарантии приоритетности образования»:

КПРФ – 94 %,

«Родина» - 79,5 %,

депутаты, не вошедшие в группы – 40 %,

«Единая Россия» - 0,3 %,

ЛДПР – 0.

Блок поправок № 3512, 3513, 3514, требующих отказаться от отмены Закона РСФСР «О социальном развитии села» (в котором, между прочим, предусмотрена 25-процентная надбавка к зарплате для сельских учителей, работников медицины и культуры):

КПРФ – 96,1 %,

«Родина» - 84,6 %,

депутаты, не вошедшие в группы – 40 %,

«Единая Россия» - 3 %,

ЛДПР – 0.

Подобных голосований 3 августа были десятки, причем все – с аналогичными результатами: образование последовательно поддерживала фракция КПРФ, немного слабее – «Родина», в меньшей степени – независимые депутаты. Столь же последовательно не поддерживали образование «Единая Россия» и ЛДПР. Поскольку именно эти фракции образуют думское большинство, судьба поправок в защиту образования была предрешена.

Когда радикальные «эконописцы» из высоких правительственных кресел на всех каналах убеждают население, что все льготы и социальные гарантии в следующем году сохраняются, нет ничего лучше, как заглянуть в текст принятого закона. Цитирую пункт 1 статьи 155.1:

«1. В рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 года право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых настоящим Федеральным законом нормах, настоящий Федеральный закон не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных настоящим Федеральным законом».

Попытка перевести этот текст с юридического языка на русский приводит к следующим выводам:

1) закон ничего не гарантирует, он лишь не запрещает предоставлять гражданам прежние социальные гарантии (по-видимому, регионам и местному самоуправлению, поскольку федеральная власть с себя такую ответственность снимает);

2) это разрешено в отношении льгот и гарантий, носящих компенсационный характер – новое понятие, которое законодательно нигде не определено и, следовательно, может трактоваться произвольно;

3) сохранить прежние льготы и гарантии дозволено в форме и размерах, предусмотренных настоящим Федеральным законом (т.е. тем самым, который их и отменяет!);

4) наконец, вся эта потрясающая казуистика действует только «в рамках длящихся правоотношений», т.е., по-видимому, когда человек стоял на очереди, работал в данной должности или в данном месте по трудовому договору и т.п. Сохранит ли, например, сельский учитель право на 25-процентную надбавку к зарплате при переезде на новое место работы в другое село, никому не известно.

Чуть лучше написан пункт 2 той же статьи 155.1. Он обязывает федеральные, региональные и местные органы власти при издании нормативных правовых актов в связи с принятием данного закона не снижать уровень зарплаты и других социальных гарантий по сравнению с их размерами до 31 декабря 2004 г. Однако поскольку более 40 полномочий в следующем году с федерального уровня передаются в регионы и местному самоуправлению, никто не обязывает их издавать такие нормативные правовые акты, а, следовательно, и сохранять действовавшие гарантии!

Стоит отметить, что те же фракции, которые последовательно выступали за отмену или «монетизацию» льгот для ветеранов, инвалидов, «бюджетников», чернобыльцев и т.п., столь же активно поддерживали сохранение льгот для чиновников. Так, 7 июля 2004 г. за Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», не только сохраняющий все льготы для госслужащих, но одновременно увеличивающий для них заработную плату (по некоторым категориям – в 5 раз), голосовали:

«Единая Россия» - 98 %,

ЛДПР – 83 %,

депутаты, не вошедшие в группы – 6,7 %.

Против него, соответственно:

«Родина» - 97,4 %,

КПРФ – 96,1 %.

Аналогичным образом поправку № 3498, предусматривающую «монетизацию» льгот для экс-президента Б. Ельцина, 3 августа 2004 г. поддержали:

КПРФ – 96 %,

«Родина» - 89,7 %,

депутаты, не вошедшие в группы – 40 %, «Единая Россия» - 0,7 %, ЛДПР – 0.

Оставляя эти результаты без комментариев, замечу лишь, что в данном случае ни правительственным фракциям, ни оппозиции в последовательности не откажешь.

По отношению к действующему до 2005 года образовательному законодательству новый закон явно представляет собой контрреформу. Разрушению подвергаются не только социальные, но и либерально-демократические нормы законодательства.

В социальном плане системе образования произвели радикальную «резекцию желудка», а заодно – и одного из «легких», существенно ограничив возможность «питаться» и «дышать» за счет бюджетных вливаний. Одновременно в либерально-демократическом плане оказались удаленными многочисленные «мышцы», позволяющие самостоятельно зарабатывать недополученные из бюджетов деньги и распоряжаться ими. Конечно, можно уповать на известную формулу «Несмотря на проведенное лечение, больной остался жив». Однако совершенно очевидно: с приоритетностью образования покончено даже на уровне законодательных деклараций. Семь депутатов – членов комитета Госдумы по образованию и науке, представляющих политическую оппозицию и подписавших подготовленное мною заявление «Погром в законе», отнюдь не сгустили краски: новый закон, с точки зрения образования, оказался худшим из принятых Парламентом на протяжении 15 последних лет.

О.Н. Смолин, Первый заместитель Председателя Комитета Государственной Думы по образованию и науке.

Опубликовано в журнале «Народное образование». – 2004. - № 9. – С. 7-11