

**РОССИЙСКОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО:
ПЕРСПЕКТИВЫ ТРЕТЬЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ.
ПО МАТЕРИАЛАМ ВЫСТУПЛЕНИЯ НА СЕМИНАРЕ
«ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО В РОССИИ:
СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ».
МОСКОВСКАЯ ОБЛАСТЬ, ВОЕННЫЙ ДОМ
ОТДЫХА «ПОДМОСКОВЬЕ»,
27 СЕНТЯБРЯ 2002 Г.**

В последние годы интенсивность принятия образовательного законодательства в Российской Федерации значительно снизилась. Наряду с другими причинами, это связано и с составом, и особенностями работы Госдумы третьего созыва. С точки зрения прохождения образовательного законодательства, ее состав оказался хуже, чем состав Государственной Думы первого или второго созыва. Хуже в социальном отношении, поскольку среди депутатов стало меньше представителей образования и науки, но значительно увеличилось представительство большого бизнеса или бывших государственных чиновников. Хуже в политическом отношении, ибо уменьшилось представительство политических течений левопатриотической ориентации, традиционно голосующих за образование, и произошел значительный сдвиг вправо в позиции ряда других фракций (ЛДПР, ОВР).

Думский Комитет по образованию и науке провел в некотором смысле уникальное исследование результатов всех без исключения голосований по законам, связанным с образованием, и поправкам к ним, начиная с 2000 года и заканчивая весенней сессией 2002 года. Отмечу, что подсчет результатов проводился следующим образом: каждый депутат, голосовавший в поддержку образования, получал плюс 1; каждому, кто голосовал против - минус 1; наконец, каждый, уклонявшийся от голосования, - 0. После этого были рассчитаны средние результаты голосований по всем фракциям и депутатским группам, которые говорят сами за себя.

По итогам пяти думских сессий эти результаты выглядят следующим образом: Компартия России +84,3 % поддержки образования, Агропромгруппа +82,9 %, группа «Российские регионы» +50,9 %, фракция «Отечество - вся Россия» +40,4 %, фракция «Яблоко» +38,6 %, группа «Народный депутат» +33 %, депутаты, не входящие в объединения +31,5 %, «Союз правых сил» +14,5 %, ЛДПР +10 %, «Единство» -14,6 % (минус в данном случае означает только одно: депутаты фракции «Единство» голосовали «против» образования чаще, чем «за», а потому остались единственной фракцией, которая имеет отрицательный рейтинг).

Оценивая приведенные данные, необходимо иметь в виду и динамику изменения рейтинга. Так, по сравнению со Второй Государственной Думой резко ухудшила результаты голосований по вопросам образования фракция ЛДПР: в прежней Думе она была четвертой и набрала в среднем 64,5 % поддержки образования, однако в новой Думе она устойчиво занимает предпоследнее место. Напротив, фракцией, которая быстрее всех улучшает

свои показатели, является «Яблоко»: по итогам первой сессии работы Третьей Думы она имела седьмой рейтинг поддержки образования, а в весеннюю сессию 2002 г. - третий.

Переходя к конкретным законам, намерен использовать в свое время предложенную мною функциональную классификацию образовательного законодательства и построить доклад в соответствии с ней. Классификация включает в себя несколько групп законодательных актов и, соответственно, направлений законотворческой работы.

Первое направление - конституционное законодательство, обсуждение которого в рамках данной конференции предлагается не проводить. Конституция РФ в части норм, регулирующих права граждан на образование, с одной стороны, безусловно, нуждается в изменении, а с другой - такому изменению почти не поддается.

Второе направление - разработка интегральных законов, внесение в них необходимых изменений и дополнений. К числу таких можно отнести Национальную Доктрину образования в РФ, Закон РФ «Об образовании» и предполагаемый Образовательный кодекс.

Последние изменения в Закон РФ «Об образовании» были внесены по инициативе Правительства совсем недавно. Президент РФ подписал Закон 25 июня 2002 г. Этим Законом были введены следующие наиболее важные новеллы:

- нормативный срок получения полного среднего (общего) образования отныне должен устанавливаться федеральным законом. Это не ликвидирует перспективу 12-летки, но в случае, если такое решение будет принято Правительством, требует его законодательного оформления;

- финансовая ответственность за государственное или муниципальное образовательное учреждение, как это и установлено Гражданским Кодексом, возлагается на орган, исполняющий функции собственника (по сложившейся практике - на орган управления имуществом);

- в образовательном учреждении для использования в образовательном процессе допускаются учебники и учебные пособия, имеющие соответствующий гриф Министерства образования;

- возможности платного приема студентов в государственные высшие и средние профессиональные учебные заведения для подготовки специалистов в области юриспруденции, экономики, менеджмента, государственного и муниципального управления расширены с 25 до 50 % от общего числа студентов;

- одновременно узаконена практика целевого набора в ВУЗы и СУЗы, которая обычно используется для расширения доступа в них детей из сельской местности и других категорий, нуждающихся в дополнительной социальной поддержке. Против этой важной позиции выступали представители Президентской Администрации, однако она была принята и Президент Закон подписал.

Представляется, что работа над будущим Образовательным Кодексом и Национальной доктриной образования должна проводиться параллельно.

Доктрина и Кодекс - это документы, которые не исключают, а дополняют друг друга: Доктрина призвана определить стратегические цели и направления образовательной политики, Кодекс - конкретные нормы ее реализации. Уверен, что следовало бы попытаться доработать тот текст Доктрины, который был одобрен Всероссийским совещанием работников образования в январе 2000 года, и внести его в качестве законодательной инициативы в Государственную Думу. Более того, в свое время мною было инициировано обсуждение вопроса о вынесении Национальной доктрины образования на общероссийский референдум, однако всеобщей поддержки эта идея не получила.

Итогом построения системы образовательного законодательства должен стать Образовательный кодекс, работа над которым представляется безусловно необходимой. Вместе с тем очевидно, что Кодекс принесет практическую пользу лишь в том случае, если, систематизируя действующее образовательное законодательство, он не ухудшит «защитных» норм, которые в настоящее время в нем содержатся (нормы, регулирующие долю бюджетных расходов на образование, уровень оплаты труда и т.п.). Однако вполне вероятна ситуация, когда президентские и правительственные структуры будут настаивать на исключении этих норм, мотивируя это либо непрофильностью для Образовательного Кодекса, либо их финансовой необеспеченностью. Если это произойдет, на мой взгляд, принятие Кодекса принесет больше вреда, чем пользы, ибо федеральные законы в области образования, действующие в настоящее время, с принятием Кодекса, естественно, придется отменить.

Необходимо иметь в виду и следующую юридико-техническую проблему: если Образовательный Кодекс будет приниматься по частям (сначала - общая, затем - специальные части), возникает вопрос о том, каким образом это можно соотносить с продолжением действия Закона РФ «Об образовании»? Ясного ответа в настоящее время не существует.

Исходя из сказанного, полагаю, что работа над Образовательным Кодексом должна быть продолжена и даже интенсифицирована, однако сроки его внесения в Государственную Думу должны определяться с учетом не только логики развития законодательства, но и политической ситуации.

Третье направление - разработка отраслевых законов. Представляется, что оно может быть реализовано по двум линиям: продолжение работы над существующими законами и законопроектами (именно так ставят вопрос представители дошкольного, начального и среднего профессионального образования) и работа над специальными частями Образовательного Кодекса (которые, естественно, не могут быть приняты раньше, чем общая часть).

Помимо действующего Федерального Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», наиболее продвинутым с точки зрения готовности федеральный закон «О дополнительном образовании», с которым произошла странная история. Работа над Законом велась совместно с Министерством образования и широким кругом других организаций. При его подготовке ко второму чтению Комитет Госдумы по

образованию и науке стремился максимально учесть предложения Правительства (принято 37 из 38 поправок) и Президента (принято 30 из 31 поправки). Более того, в тех случаях, когда поправки Президента, как это часто бывает, не были внятно сформулированы, они вносились по формуле «поправка Президента в редакции депутата Смолина» и принимались с тем, чтобы исключить возможность президентского вето. Во втором и третьем чтении Закон был поддержан Правительством.

Однако в Президентской Администрации нашлась группа людей, которые решительно выступили против принятия федерального закона «О дополнительном образовании», и он получил вето. В течение года попытки думского Комитета по образованию и науке добиться согласительных процедур по этому Закону ни к чему не привели. В настоящее время готовится обращение к Президенту от имени группы выдающихся отечественных ученых во главе с Нобелевским лауреатом Жоресом Алферовым. Цель обращения - добиться подписания Закона либо начала согласительных процедур. Если это не поможет, мы будем пытаться преодолеть вето Президента в Государственной Думе, хотя эффективность такой процедуры при современном составе нижней палаты близка к нулю. Смысл этого шага состоит лишь в одном: работники дополнительного образования будут знать, какие фракции в Думе действительно защищают их интересы.

Четвертое направление законодательной работы - подготовка законов «тумблерного» типа, запускающих в действие отдельные «дремлющие» нормы Закона РФ «Об образовании». Вероятно, самым важным из таких законов является Федеральный Закон «Об утверждении Федеральной программы развития образования» (ФПРО).

Хорошо известно, что текст Федеральной программы не вполне совершенен и неоднократно подвергался критике. Однако Комитет Госдумы по образованию и науке поддерживал принятие Закона, поскольку под Федеральную программу Правительством выделяются существенные финансовые ресурсы, а это важнее юридической чистоты и стройности текста.

Однако представляется, что если в стране существует Федеральная программа развития образования, утвержденная законом, то все остальные (в т.ч. правительственные) документы должны либо приводиться в соответствие с этой Федеральной программой, либо Правительством должно предлагать законодательные инициативы, вносящие изменения в ее текст. Например, широкомасштабный эксперимент по 12-летней школе не вызывает вопросов, поскольку ФПРО прямо предписывает их проведение. Напротив, такие элементы Программы модернизации образования, вызывающие бурные дискуссии, как, например, ЕГЭ, образовательные ваучеры (иначе именуемые государственными именованными финансовыми обязательствами) или изменение статуса государственных образовательных учреждений на организации отсутствуют в Федеральной программе, а потому легитимность

соответствующих широкомасштабных экспериментов может быть подвергнута сомнению

Представляется необходимым вернуться к Федеральному Закону, работа над которым в последнее время прекратилась, - «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений». Этот закон отклонялся по мотивам его противоречия Единой для всей бюджетной сферы тарифной сетке и находится в стадии согласительных процедур. Однако в настоящее время Правительство само признало необходимым отказаться от ЕТС и перейти к профессиональным системам оплаты труда. К сожалению, именуясь профессиональными, эти системы фактически будут региональными или даже муниципальными, поскольку, за исключением минимальной заработной платы, установление ставок и окладов различных категорий работников целиком передается в ведение учредителей. Напротив, закон «О средней ставке...» предполагает именно профессиональную систему оплаты труда.

Думский Комитет по образованию и науке полагает, что шкала ставок и окладов в сфере образования должна быть специфической, профессиональной, но при этом единой по всей стране. Она должна исходить из ключевых норм Указа Президента Б.Н. Ельцина № 1 и Закона РФ «Об образовании», согласно которым средние ставки педагогических работников должны быть не ниже средней заработной платы в промышленности. При этом, естественно, региональные и местные органы власти вправе при наличии средств дополнительно увеличивать ставки и оклады работников образования.

В настоящее время соотношение заработной платы в промышленности и в образовании нельзя признать удовлетворительным. Накануне последнего повышения зарплаты бюджетников оно составляло 43 %, на 1-й квартал текущего года - 60 %, к октябрю 2003 г., когда предполагается очередное повышение заработной платы, вновь опустится до 40-45 %. Уверен: невозможно наращивать человеческий потенциал, когда квалифицированный труд людей, работающих в системе «человек – человек», оценивается столь низко по отношению к труду людей, занятых в материальном производстве.

Парламентским комитетам необходимо вернуться к согласительным процедурам по Закону «О средней ставке...». Думается, можно договориться о поэтапном введении его в действие в соответствии с позицией Распоряжения Правительства № 1056-р, согласно которому средняя зарплата в образовании должна выйти на уровень средней заработной платы в промышленности в 2006 г. Педагогические работники вправе знать, как и когда будет повышаться их заработная плата. Члены Правительства России неоднократно делали заявления типа: будет бюджет - будем определять, как и когда исполнять собственные распоряжения и действующий закон. Однако подобная позиция представляется неудовлетворительной.

Пятое направление законотворчества - разработка законов бифункционального характера, реализующих одновременно функции законов отраслевого и «тумблерного» типа. Наиболее важными в этой группе

являются Федеральные Законы «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» и «О государственной поддержке начального профессионального образования».

Судьба Закона о специальном образовании весьма драматична. Дважды его принимали Государственная Дума и Совет Федерации и дважды его отклонял Президент Б.Н. Ельцин. В декабре 2000 г. Президент В.В. Путин встречался с группой руководителей общественных организаций инвалидов, на которую был приглашен и автор. Президент признал необходимость принятия Закона и дал поручение Администрации вступить с законодателями в согласительные процедуры. Эти процедуры, однако, продолжаются уже почти два года.

Закон о специальном образовании необходим, поскольку люди с ограниченными возможностями здоровья должны получить не только формальное право на образование, но и социальные гарантии в период его получения. Это позволит государству постепенно переходить от социально-защитной концепции в отношении инвалидов к концепции реабилитационной. Получив полноценное образование, человек с ограниченными возможностями здоровья из потребителя благ, созданных другими, превращается в их производителя и равноправного гражданина общества. Между прочим, еще в 1993 году Россия поддержала утвержденные ООН «Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов», которые налагают на нее и серьезные обязательства в области специального образования.

Аналогичная ситуация с федеральным законом «О государственной поддержке начального профессионального образования». В 1996 году при его обсуждении в Госдуме второго созыва автор аргументировал необходимость его принятия тем, что с началом экономического подъема будет остро ощущаться нехватка рабочих кадров. Однако аргументы не были услышаны и закончил дважды получил вето Президента Б.Н. Ельцина. В настоящее время кадровый дефицит в промышленности - общеизвестный факт. Теперь уже не только работники системы начального профессионального образования, но и промышленники ставят перед нами вопрос о том, чтобы вернуться к этому Закону. Думаю, эти обращения должны быть услышаны.

Шестое направление - разработка законодательных актов ситуационного назначения. Госдума третьего созыва рассматривала два законодательных акта данной группы: проект Федерального Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании" и Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в части дистанционных образовательных технологий)» и проект Федерального Закона «О внесении изменений в статью 40 Закона Российской Федерации «Об образовании».

Последний был подготовлен группой депутатов Госдумы и членов Совета Федерации, но, к сожалению, при втором чтении не набрал необходимого количества голосов. Суть законопроекта предельно проста:

зафиксировать количество студентов высших и средних профессиональных учебных заведений в расчете на 10 тысяч населения России, сложившееся на 1 января 2002 г. Закон не требует дополнительных бюджетных расходов, и фактически представляет собой тест на отношение парламентариев и Правительства к вопросу о сохранении в России бесплатного профессионального образования.

Аргументируя отрицательную позицию, на пленарном заседании Государственной Думы, представитель Правительства заявлял о том, что в стране слишком много студентов ВУЗов, тогда как оптимальное соотношение обучающихся на разных уровнях образования должно быть следующим: 4 - в ПТУ, 2 - в СУЗах, 1 - в ВУЗах. Поэтому, фиксируя существующее количество студентов, законодатель создает помехи развитию начального профессионального образования. Тем самым, Правительство фактически признало намерения сокращать количество бюджетных студентов в стране.

Возражая представителю Правительства, автору пришлось напомнить, что соотношение 4:2:1 считалось оптимальным в 60-х годах прошлого века, однако с тех пор индустриально развитые страны ушли далеко вперед. Соответственно, если Россия будет ориентироваться на мировые стандарты 40-летней давности, она никогда не войдет в информационное общество ("общество знаний"). Зарубежные футурологи - разработчики концепции постиндустриального общества - в качестве одного из его параметров рассматривают следующее соотношение: специалисты с высшим образованием и научные работники должны составлять от 60 до 90 % всего населения. Понимая, что это задача не завтрашнего дня, Россия не может забывать о перспективе, и тем более не допустимо движение в противоположном направлении.

Другой законопроект той же группы предполагает легитимацию дистанционных образовательных технологий. Данный закон должен быть отнесен к ситуационным в силу следующих обстоятельств. Многие специалисты полагают и не без оснований, что образование в доиндустриальном обществе характеризовалось индивидуальным обучением, в индустриальном - классно-урочной (аудиторной) системой, а в постиндустриальном обществе в значительной степени будет основано на дистанционных (или телекоммуникационных) образовательных технологиях. Вероятно, через некоторое время такие технологии станут привычными для образовательного процесса и необходимость специально фиксировать их в Законе исчезнет. Однако в современной ситуации это необходимо в целях сохранения накопленного позитивного опыта, а также для того, чтобы не отстать от наиболее передовых в индустриальном отношении стран. Представляется, что этот закон принадлежит к числу наиболее реформистских в нормальном смысле этого слова: он не разрушает прежней системы и при этом открывает дорогу новому.

Законопроект принят Государственной Думой в первом чтении и готовится ко второму. Правительство его поддержало. Есть надежда, что он избежит Президентского вето.

Седьмое направление законотворчества - защита интересов образования в непрофильном законодательстве. Это направление наиболее сложно и наименее проработано. Отметим лишь некоторые его аспекты.

Совместными усилиями профильных парламентских комитетов (Госдумы и Совета Федерации) удалось сохранить право на отсрочку от военной службы для граждан на период обучения, однако достижения не обошлись без потерь. Одновременно есть некоторые потери. С одной стороны, в Федеральном Законе «О воинской обязанности и военной службе» впервые прописана отсрочка для тех, кто получает полное среднее образование в возрасте до 20 лет. С другой стороны, те, закончат школу в 18-летнем возрасте и позднее, т.е. один раз воспользуются отсрочкой в школе, отныне сохранили право лишь на одну отсрочку при получении профессионального образования, а не на две, как было прежде, и смогут закончить лишь одно профессиональное учебное заведение: либо начальное, либо среднее, либо высшее.

Новый Кодекс административных правонарушений содержит нормы, устанавливающие ответственность родителей за ненадлежащее исполнение ими обязанностей по воспитанию детей. Правда, эффективность применения этих норм не очевидна.

Важные изменения произошли в налоговом законодательстве. 10 лет российским парламентариям удавалось сохранять налоговые льготы для системы образования. В настоящее время резко сокращены: льготы по налогу на прибыль для тех, кто издает литературу, связанную с образованием, наукой и культурой; льготы по налогу на добавленную стоимость для образовательных учреждений. Практически отменена льгота по налогу на прибыль от образовательной деятельности, если не принимать во внимание возможность отнесения на издержки производства некоторых расходов и т.п.

В настоящее время депутаты Комитетов Госдумы по образованию и науке и по бюджету и налогам (от фракций Компартии, «Яблоко», Агропромышленной группы и группы «Российские регионы») внесли законопроекты, предполагающие поправки в Налоговый кодекс, которые предполагают возвращение, хотя бы отчасти, налоговых льгот, существовавших на протяжении 10 лет. Будут ли эти законопроекты приняты, сказать невозможно. Однако очевидно, что сохранить льготы было много легче, чем их вернуть.

В последние годы бюджетное финансирование образования в России и, соответственно, бюджетное законодательство улучшилось, однако скорость решения проблем явно отстает от их нарастания. В проекте бюджета 2003 года, по расчетам специалистов думского Комитета по образованию и науки, для минимально необходимого финансирования образования не хватает 35 миллиардов рублей; по расчетам специалистов аналогичного Комитета Совета Федерации - около 50 миллиардов! Причем соответствующее

увеличение расходов отнюдь не означает исполнения норм действующего законодательства.

Следует иметь в виду, что бюджет 2003 года - это бюджет долгов. На их обслуживание предусмотрено 784 миллиарда рублей, т.е. около 38 % от основной части бюджета. При этом Правительство России не сумело реализовать схемы погашения долгов, использованные разными странами (например, Турцией), предусматривающие возможность обращения долгов в инвестиции, т.е. привлечения иностранного капитала к развитию отечественной промышленности. Очевидно, что все основные финансовые проблемы российского образования были бы решены в случае обеспечения его действительной приоритетности - достаточно приравнять российских детей и студентов к Парижскому клубу!

Очевидно, что законодателям необходимо работать по всем основным направлениям совершенствования образовательного права, не сосредоточиваясь исключительно на одном из них. Надеюсь, конференция будет способствовать интенсификации совместной работы профильных комитетов Госдумы и Совета Федерации. Солидаризируясь с позицией Председателя Комитета Совета Федерации по вопросам образования, науки, культуры, здравоохранения и экологии, рискну высказать пожелание, чтобы образовательное законодательство, как и законодательство вообще, всегда следовало клятве Гиппократов «Не навреди!». А это означает, что следует принимать только те законы, которые пойдут на пользу образованию, и не принимать ни одного закона, который может нанести ущерб правам граждан в этой области.

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