

Раздел 4. ОБРАЗОВАНИЕ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЗАКОНОДАТЕЛИ

4.1. ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ФАКТОР ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ЛОГИКА, ТИПОЛОГИЯ, ПРЕДЕЛЫ ВЛИЯНИЯ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ФАКТОР РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ 90-Х гг.: СИСТЕМНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД

Под *государственной образовательной политикой* абсолютное большинство российских исследователей (тем более — публицистов) понимает политику Президента и (или) Правительства в соответствующих областях общественной жизни. Это в значительной степени справедливо в условиях существующей суперпрезидентской республики и авторитарно-демократического режима. Однако даже в таких условиях, по крайней мере, на уровне публичных заявлений, практически никто не отрицает, что политика органов исполнительной власти должна базироваться на действующих законах.

Действительно, несмотря на крайне ограниченные возможности воздействия законодательства на российский политический курс вообще, в 90-х гг. этот фактор сыграл в формировании образовательной политики существенную, а в ряде случаев — решающую роль. Преимущественно данный аспект проблемы и исследуется в работах автора, где проанализированы те основные направления, приоритеты и ограничения государственной образовательной политики, которые установлены действующими федеральными законами, либо такие, которые нашли отражение в законах и законопроектах, находящихся на различных стадиях процедуры законотворческого процесса.

Для того, чтобы выполнить задачи, реализация которых возможна в данной исторической ситуации, при данном уровне культуры и данной Конституции, федеральное образовательное законодательство должно отвечать принципу системности, включая, среди прочего, последовательность принятия законов и функциональную полноту. Между тем, в настоящее время состояние российского образовательного законодательства данному принципу не соответствует, правда, по причинам, от воли законодателя в основном не зависимым. Недостаток системности в области образовательного законодательства проявляется, как минимум, в двух основных формах.

Во-первых, *инверсия законотворческого процесса*. В условиях стабильного функционирования общественной системы или действительных (т. е. планомерно осуществляемых) реформ логическая временная последовательность формирования основ нормативно-правовой базы развития российского образования должна была бы выглядеть следующим образом: Национальная доктрина образования — Федеральный закон «Об образовании» — Федеральная программа развития образования — серия конкретизирующих эти документы законодательных актов. Однако в условиях революции как исторической ситуации со всеми ее атрибутами и закономерностями эта логика оказалась искаженной, а временная последовательность принятия законодательных актов — иной, едва ли не противоположной логике.

30 июля 1992 г. ступил в силу Закон Российской Федерации «Об образовании» (первая редакция). В мае 1994 г. Правительство России внесло в государственную Думу проект федерального закона «Об утверждении Федеральной программы развития образования», однако соответствующий федеральный закон подписан Президентом России лишь 10 апреля 2000 г., причем программа была утверждена в совершенно иной редакции. Наконец, проект Национальной доктрины развития образования в Российской Федерации был в основном одобрен Правительством России 17 февраля 2000 г., но затем подвергся качественной переработке по ряду основных параметров на основе правительственной программы реформирования образования. Утверждение доктрины с опозданием на 10 лет, причем в форме постановления, а не федерального закона, не случайно, ибо в условиях коренной ломки прежней системы, революционного отрицания и аномии решение даже таких проблем, общенациональный характер которых очевиден, становится предметом острого столкновения социально-групповых интересов, а многие доктринальные положе-

ния, по которым в обычных условиях существует общественное согласие, превращаются в объект политических конфликтов.

Во-вторых, проявлением недостатка системности образовательного законодательства, которое прямо следует из нарушения логики законотворческого процесса, является *неполнота и отсутствие кодификации законодательных актов*. В 90-х гг. были приняты следующие важнейшие правовые акты в области образования, разработанные при участии и (или) по инициативе, и (или) под руководством автора:

— Указ Президента РСФСР от 11.07.91 № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР». — Исполнение снято с контроля президентской администрации после принятия Закона Российской Федерации «Об образовании», однако действие Указа не прекращено;

— Закон Российской Федерации от 10.07.92 № 3266-1 «Об образовании». — Действует в новой редакции Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (январь 1996 г.);

— Федеральный закон от 22.08.96 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»;

— Федеральный закон от 16.05.95 № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию». — В настоящее время действует в редакции Федерального закона от 12.04.99 № 71-ФЗ;

— Федеральный закон от 15.03.2000 № 51-ФЗ «Об утверждении федеральной программы развития образования»;

— Постановление Правительства России от 4 октября 2000 г. № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации».

Инверсия законотворческого процесса, помимо прочего, привела к тому, что законодатель едва ли не в каждый вновь разрабатываемый и принимаемый закон стремился вложить и определенные доктринальные идеи. Поэтому при условии преемственности курса образовательной политики национальная доктрина образования в Российской Федерации неизбежно должна отчасти повторить уже действующие, но не исполняющиеся нормативные правовые акты.

В российской исторической ситуации 90-х гг., помимо обычно выполняемых регулятивных функций, посредством законодательства в области образования необходимо было решать две специфические группы задач. Первая — «защитная»: обеспечение прав граждан в области образования и защита системы образования от революционного разрушения; вторая — «реформаторская»: обеспечение возможностей для развития инноваций, связанных с изменением характера общественной системы. Политическая ситуация начала 90-х гг. выдвинула на первый план вторую группу задач, однако углубление системного кризиса и экономический курс по модели «шоковой терапии» потребовали сосредоточения усилий на задачах первой группы.

Одно из главных противоречий российской государственной образовательной политики 90-х гг., один из ее закономерных парадоксов в том, что, вопреки очевидной слабости законодательной ветви власти, абсолютное большинство законопроектов в области образования исходило именно от депутатов парламента, однако блокировались президентом и (или) правительством.

Если в индустриально развитых странах с многолетними парламентскими традициями около 90% всех законопроектов обычно вносит правительство, то в России удельный вес законопроектов, внесенных депутатами, составил, соответственно: среди законов, подписанных Президентом — 76,9%; среди законов и законопроектов, не прошедших третьего чтения в Государственной Думе либо отклоненных Советом Федерации или Президентом — 75%; среди законопроектов не прошедших первое чтение, либо отозванных субъектом права законодательной инициативы — 84,6%¹.

Более того, даже инициатива принятия целого ряда нормативных правовых актов Президента и Правительства России в этот период принадлежала парламентариям. В числе таких актов:

¹ См. Таблицу 1 (Приложении 6).

— Указ Президента РСФСР от 11.07.91 № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР». — Исполнение снято с контроля президентской администрации после принятия Закона Российской Федерации «Об образовании», однако действие Указа не прекращено;

— Указ Президента РСФСР от 11.07.91 № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР», текст которого был подготовлен депутатами и аппаратом Комитета Верховного Совета по науке и народному образованию при участии автора и подписан у Президента в день его вступления в должность Председателем Комитета В. П. Шориным;

— Постановление Правительства России от 4.10.00 № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации». — Документ, проект которого был разработан по инициативе профильных парламентских комитетов, предполагавших его утверждение федеральным законом и в иной редакции.

Напротив, администрация президента, а на протяжении большей части периода — и правительство, регулярно блокировали законодательные инициативы парламентариев. Так, за 10 лет (июль 1990 — июль 2000) из числа законов, предназначенных для регулирования политики в области образования, принятых парламентом, президентского вето избежали пять:

— Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (не требовал финансовых затрат и принимался на волне массовых акций протеста против приватизации в сфере образования);

— Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» — фактически новая редакция предыдущего закона (не требовал дополнительных финансовых затрат и принимался в период обсуждения вопроса об отрешении Президента РФ Б. Н. Ельцина от должности, что снизило «бдительность» Главного государственного правового управления);

— Федеральный закон «Об исключительном праве на поступление в учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования выпускников школ, пострадавших от землетрясения в Охинском районе Сахалинской области» (закон сугубо частного характера);

— Федеральный закон «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования»;

— Федеральный закон «О внесении изменения и дополнения в статью 16 Закона Российской Федерации «Об образовании».

Из числа законов, которые могут быть отнесены к более широкой области образовательной политики в целом — три:

— Федеральный закон «О внесении дополнения в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год»;

— Федеральный закон от 23.07.98 № 119-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год (в части приложения № 9)»;

— Федеральный закон от 21.07.1996 № 83-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О подоходном налоге с физических лиц».

Однократно были отклонены президентом следующие ключевые законы:

— Закон Российской Федерации от 10.07.92 № 3266-1 «Об образовании» (первая редакция);

— Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», содержащий статьи, регулирующие вопросы образования инвалидов в России;

— Федеральный закон «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей»;

— Федеральный закон «О внесении изменения в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1996 год» (об увеличении финансирования образования и науки);

— Федеральный закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений» (фактически повторяющий положение президентского указа № 1);

— Федеральный закон «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях»;

— Федеральный закон «О федеральном комплекте учебников»;

— Федеральный закон «Об утверждении федеральной программы развития образования» (причем субъектом законодательной инициативы в данном случае выступало Правительство);

— Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (о пособиях к началу учебного года).

Дважды отклонялись президентом:

— Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (новая редакция Закона Российской Федерации «Об образовании»);

— Федеральный закон «О государственной поддержке начального профессионального образования» (второй раз — с названием «О неотложных мерах по государственной поддержке начального профессионального образования»).

Получили два вето, в т. ч. второе — на согласованный с президентом текст:

— Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»;

— Федеральный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)».

Высокий процент отклоненных законов обычно представляется президентской стороной как показатель низкого качества их юридической проработки. Однако в действительности в абсолютном большинстве случаев (исключение составляет лишь Федеральный закон «Об утверждении федеральной программы развития образования») это лишь повод, скрывающий фундаментальную причину — стремление не допустить увеличения или даже жесткой фиксации на прежнем уровне величины бюджетных расходов на социальную сферу. Доказательством данного тезиса являются факты повторного отклонения президентом законов в согласованной с ним же редакции, когда количество замечаний на совместно отработанный текст не только не уменьшалось, но увеличивалось в несколько раз, что должно было показать разработчикам невозможность достижения юридической чистоты в законе, требующем финансовых затрат, которые представляются правительству и (или) президенту неоправданными.

В целях построения системы федерального образовательного законодательства и повышения эффективности его воздействия на образовательную политику в целом автором предложена функциональная классификация законов Российской Федерации, в теоретическом плане обобщающая опыт уже выполненной законодательной работы, а в плане прикладном позволяющая определить основные направления и перспективы законодательского процесса. Согласно этой классификации, система образовательного законодательства с необходимостью должна включать в себя следующие основные элементы (законодательные акты или их группы).

I. Конституционное законодательство (подробнее ниже).

II. Интегральные законы. К данной группе автор относит такие законодательные акты, которые прямо или опосредованно регулируют отношения, возникающие на всех уровнях образования, деятельность образовательных учреждений всех видов и типов, всех субъектов образовательного процесса, вопросы не только политики в области образования, но и образовательной политики в целом, и которые рассчитаны на длительную временную перспективу. Логически и исторически необходимыми элементами системы федерального законодательства являются следующие законы данной группы:

— «Об утверждении национальной доктрины образования в Российской Федерации»;

— «Об образовании»;

— Образовательный кодекс.

Закон «Об утверждении национальной доктрины образования в Российской Федерации», как уже отмечалось, должен был быть исторически первым законодательным актом, задающим основные направления образовательной политики и образовательного законодательства. Авторские представления о содержании такого законопроекта, история и реальное состояние его разработки, а также перспективы принятия будут охарактеризованы в заключительном разделе.

Принятие Образовательного кодекса, по общему правилу, возможно как итог построения системы образовательного законодательства и кодификации законодательных актов, большинство которых в настоящее время еще не приняты, а многие даже не разработаны. Иной путь — разработка Образовательного кодекса не на основе, а вместо этих законодательных актов — представляется возможным теоретически, но практически имеет незначительные шансы на успех.

Единственным действующим в настоящее время интегральным законом является *Закон Российской Федерации от 10.07.92 г. «Об образовании»*, в настоящее время — в редакции Федерального закона от 13.01.96 г. № 13-ФЗ. Причем эволюция концепции данного закона отражает изменение задач образовательного законодательства в целом и специально рассмотрена автором в ряде работ.

III. Отраслевые законы. Каждый из законов данного типа призван регулировать отношения в отдельной области (сфере, подсистеме) системы образования. К таким подсистемам могут быть отнесены следующие области системы образования:

- 1) дошкольное образование;
- 2) общее (школьное) образование;
- 3) начальное профессиональное образование;
- 4) среднее профессиональное образование;
- 5) высшее и послевузовское профессиональное образование;
- 6) о дополнительном образовании (последняя может быть представлена и в виде нескольких отдельных областей, например, дополнительное образование детей и дополнительное образование взрослых).

Поскольку 5 из 6 перечисленных подсистем представляют собой различные уровни образования — от дошкольного до послевузовского, законы, призванные регулировать отношения в этих подсистемах, нередко именуют «уровневыми», что не вполне точно: так нельзя назвать закон, который должен будет регулировать отношения в области дополнительного образования — он, несомненно, будет отраслевым («сегментарным»), но регулировать будет отношения на всех уровнях дополнительного образования либо отношения, связанные с реализацией таких образовательных программ дополнительного образования, которые к определенному уровню отнесены быть не могут.

Отмеченный выше недостаток системности законотворческого процесса в данном случае выражается в том, что проекты законов о дошкольном образовании и об общем образовании, насколько известно автору, до 2000 г. вообще не разрабатывались; проекты законов о начальном профессиональном образовании и о среднем профессиональном образовании сотрудниками Минобразования России были разработаны лишь в первой версии; проект федерального закона «О дополнительном образовании» (объединенная версия: проект федерального закона «О дополнительном профессиональном образовании», внесенный правительством в 1996 г., соответственно, отозван) 11 ноября 2000 г. принят Государственной Думой в первом чтении; и лишь для самых высоких уровней образования — высшего и послевузовского действует Федеральный закон от 22.08.96 г. «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Поэтому роль и специфика отраслевых («сегментарных») законов в работах автора раскрыты на примере действующего закона о высшем и послевузовском образовании и находящегося на рассмотрении в Государственной Думе законопроекта о дополнительном образовании.

IV. Законы «тумблерного» типа. В силу «зонтичного» характера базового закона, а также отмеченной выше особенности российского законотворческого процесса, когда правительство не только не выступало субъектом большинства законодательных инициатив, но, напротив, неисполнение уже принятых законов мотивировалось отсутствием механизма их реализации, законы данной группы, запускающие в действие нормы базового закона, а также других уже принятых законодательных актов, выступают необходимым элементом системы федерального законодательства в области образования.

По подсчетам автора, базовый закон — Закон Российской Федерации «Об образовании» — непосредственно или опосредованно требует принятия не менее 10 «тумблерных» законодательных актов (абсолютно точное число указать невозможно, ибо определенная группа норм может быть установлена как в одном, так и в нескольких подобных актах). Среди уже принятых законов и внесенных в Государственную Думу законопроектов к данной группе могут быть отнесены:

— Федеральный закон «Об утверждении Федеральной программы развития образования» от 10.04.2000 № 51-ФЗ;

— Федеральный закон «О выплате пенсий за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других образовательных учреждениях для детей» (принят Государственной Думой 24.11.95, одобрен Советом Федерации 09.12.95, принят Государственной Думой повторно 21.02.96, одобрен Советом Федерации повторно 22.02.96, подписан Президентом России 29.02.96, утратил силу после внесения соответствующих изменений непосредственно в Закон РСФСР «О государственных пенсиях в Российской Федерации» Федеральным законом от 11.04.98 № 59-ФЗ). С достаточным основанием этот Закон может быть отнесен также к группе ситуативных;

— Федеральный закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений» (принят Государственной Думой 22.01.97, отклонен Советом Федерации 13.02.97, повторно принят Государственной Думой 16.01.98, отклонен Президентом РФ 03.02.98, принят Государственной Думой с учетом предложений Президента РФ 20.11.98, отклонен Советом Федерации 02.12.98);

— проект Федерального закона «О перечне оснований, наличие которых препятствует занятию педагогической деятельностью в образовательных учреждениях» (принят Государственной Думой в первом чтении 13.11.98);

— проект федерального закона «О государственном образовательном стандарте основного общего образования» (внесен в Государственную Думу группой членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы при участии автора 11.10.97). Специальная глава, посвященная государственному образовательному стандарту, содержится также в проекте Закона «Об обеспечении конституционных прав граждан на общее образование», внесенном группой депутатов фракции «Яблоко», который в этом смысле может рассматриваться как альтернативный предыдущему.

Названные выше наиболее важные законы данной группы, разработанные и прошедшие парламентскую процедуру при участии автора, подвергнуты им специальному рассмотрению в отдельных работах.

V. Бифункциональные законы. В силу относительности любой классификации, законы, подлежащие включению в данную группу, могли быть отнесены к группам отраслевых и «тумблерных», не укладываясь по своему содержанию исключительно ни в одну из них, поскольку они одновременно, с одной стороны, регулируют отношения в определенной отрасли («сегменте») образования, а с другой, — запускают в действие ранее декларированные положения. В настоящее время действующих законов, которые могли бы быть отнесены к рассматриваемой группе нет. Однако среди законодательных актов, разработанных при участии автора, принятых Парламентом и отклоненных Президентом, к данному типу могут быть отнесены рассмотренные в ряде работ:

— Федеральный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» — в редакциях 1996 и 1999 гг.;

— Федеральный закон «О государственной поддержке начального профессионального образования» — в обеих его редакциях.

VI. Законы ситуативного назначения. Основная особенность законодательных актов данной группы состоит в том, что они предназначены для решения конкретных проблем, возникающих в определенной экономической или политической ситуации, и рассчитаны на ограниченную, хотя и не обязательно четко обозначенную, временную перспективу. В известной мере данными признаками обладает отклоненный Президентом Б. Н. Ельциным Федеральный закон «О государственной поддержке начального профессионального образования» (в обеих редакциях), Федеральный закон «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей» и даже Федеральный закон «Об утверждении федеральной программы развития образования». Однако определяющими эти параметры явля-

ются лишь для двух законов: Федерального закона от 16.05.95 № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (далее — Закон о моратории) и Федеральный закон от 12.04.99 № 17-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (далее — новая редакция Закона «О моратории»).

Первый из них был разработан в ответ на многочисленные проекты законов, подготовленные Госкомимуществом России и предусматривавшие приватизацию (разгосударствление) образовательных учреждений. Второй — в ответ на проекты квазиреформирования системы образования 1997—1998 гг.

В целом, хотя необходимость принятия законодательных актов ситуативного назначения в России вызвана, главным образом, особенностями революции как исторической ситуации и постреволюционного периода, представляется, что и в перспективе законы данной группы останутся необходимым элементом в системе федерального образовательного законодательства.

VII. Законодательные акты в смежных областях права, обеспечивающие функционирование и развитие образования. Автором показано, что данное направление законодательства, будучи наиболее сложным по содержанию и структуре и заслуживая специального комплексного исследования, вместе с тем в 90-х гг.:

- оказалось наиболее слабым звеном законотворческого процесса;
- представляло собой одну из причин (хотя и малосущественную) неисполнения законов в области образования, а чаще использовалось в качестве таковой;
- является наиболее важным условием перехода от законодательного регулирования политики в области образования к законодательному регулированию государственной образовательной политики в целом.

Рассмотрим подробнее конституционное законодательство. Как отмечалось выше, действующая редакция ст. 43 Конституции России не только не гарантирует в необходимом объеме прав граждан в области образования, но в случае буквальной реализации на практике привела бы к ограничению этих прав, а тем самым — стала бы фактором дестабилизации образования и угрозой модернизации страны.

Помимо сказанного в разделе 3, в работах автора отмечены и те, по меньшей мере, *дискуссионные нормы ст. 43 Конституции РФ*, которые по-настоящему не стали предметом специального анализа в литературе и внимания общественности.

Первая из них состоит в том, что Конституция гарантирует всем гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного образования. Как известно, практика, более или менее соответствующая данной норме, существует в некоторых индустриально развитых странах (например, в Бельгии). Однако данное право граждан не реализовалось в СССР, где пребывание детей в дошкольных образовательных учреждениях дифференцированно оплачивалось родителями в зависимости от их доходов, а тем более — в постсоветской России, где по демографическим и экономическим причинам количество детей, обучающихся в таких учреждениях, сократилось с 1990 по 1999 г. примерно на 50%.

Разработчики проекта российской Конституции 1993 г., включая участников Конституционного совещания, а также часть педагогической общественности нередко утверждали, что положение об общедоступности и бесплатности относится исключительно к образовательным услугам, но отнюдь не к содержанию детей в дошкольных образовательных учреждениях. Однако, во-первых, в настоящее время научно обоснованная оценка доли образовательных и необразовательных услуг в нормативах финансирования дошкольных образовательных учреждений не произведена (такая задача лишь ставится в Программе Центра стратегических разработок, представленной в Государственную Думу), а во-вторых, никто еще не смог объяснить, как можно получить общедоступное и бесплатное образование в учреждениях, пребывание детей в которых оплачивается родителями, т. е. не является ни бесплатным, ни общедоступным.

Вторая проблематичная норма ст. 43 Конституции России состоит в том, что данная статья гарантирует каждому общедоступное (т. е. в том числе и без конкурса) и бесплатное среднее профессиональное образование. В различных комментариях к действующему законодательству в области образования аналогичные нормы толкуются как обязанность государства: либо предоставить всем желающим места для обучения в любом среднем

профессиональном учебном заведении (что технически невозможно); либо по каждому направлению подготовки (специальности) создать в средних профессиональных учебных заведениях учебные места в количестве, достаточном для обучения всех желающих получить образование по данной специальности (что возможно, но требует значительных финансовых затрат); либо, наконец, обеспечивать функционирование в учреждениях среднего профессионального образования количества учебных мест, достаточного для обучения всех желающих получить образование данного уровня, при конкурсном отборе в конкретные учебные заведения. Во всех случаях следует иметь в виду всех желающих получить среднее профессиональное образование неоднократно, ибо никаких ограничений такого рода Конституция не предусматривает, а ограничения, установленные Законом Российской Федерации «Об образовании», могут быть легко опротестованы в судебном порядке, поскольку закон не может ограничивать конституционные права граждан, если иное не предусмотрено самой действующей Конституцией.

Третье спорное положение ст. 43 состоит в том, что государство гарантирует гражданам право на получение общедоступного и бесплатного образования определенных уровней не только в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, но и на предприятиях. Представители Комитета Верховного Совета Российской Федерации по науке и народному образованию в дискуссиях с членами Конституционной комиссии неизменно возражали против данного положения, видя в нем стремление к коммерциализации образования посредством расширения круга организаций, которым предоставлено право на образовательную деятельность. Аргументы же разработчиков Конституции относительно необходимости легитимации деятельности детских дошкольных образовательных учреждений, а также аспирантуры в качестве структурных подразделений предприятий не представлялись депутатам Комитета убедительными, поскольку в первом случае вопрос легко решался путем наделения дошкольного образовательного учреждения правом юридического лица, а во втором — не имел отношения к Конституции, которая не содержит упоминания о послевузовском профессиональном образовании.

Юридические и формально-логические противоречия еще более обострились с принятием двух законодательных актов: (1) Гражданского кодекса, который сохранил только две организационно-правовые формы предприятий — государственные унитарные и казенные; (2) новой редакции закона об образовании, статья 11-1 которого разрешает создание, помимо учреждений, образовательных организаций, но лишь в формах, установленных гражданским законодательством для некоммерческих организаций. Поскольку государственные унитарные и казенные предприятия к таким организационно-правовым формам не относятся, налицо в данном случае полная рассогласованность норм законодательства.

Предложение, содержащееся в Плане первоочередных мер на 2000—2001 г. по реализации «Основных направлений социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», утвержденном Распоряжением Правительства № 1072-р от 26.07.2000 г., суть которого состоит в том, чтобы превратить существующие государственные и муниципальные образовательные учреждения в организации с особым статусом, не только не решает проблемы, но усложняет ее на порядок. Даже если предположить, что речь не идет о приватизации и коммерциализации в сфере образования (т. е. что новые организации останутся государственными и некоммерческими), подобное изменение статуса потребует колоссальной законодательной работы, включая внесение серьезных изменений и дополнений: в гражданский кодекс; в бюджетный кодекс; в налоговый кодекс; в кодекс законов о труде; во все действующие законы в области образования; в закон о воинской обязанности и военной службе и т. д. и т. п. Главное же состоит в том, что, казалось бы, формальная замена «учреждений» «организациями» способна привести к ликвидации конституционных гарантий права на образование, ибо, каковы бы ни были недостатки конституционных формулировок, как общедоступность, так и бесплатность образования различных уровней гарантируется гражданам исключительно в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

В свете сказанного необходимость принятия новой редакции ст. 43 Конституции Российской Федерации очевидна. В настоящее время только юридическое невежество населения оберегает муниципальные и региональные власти от необходимости принимать без

конкурса и обучать бесплатно любого ребенка в детском дошкольном образовательном учреждении, а федеральные и отчасти региональные власти — от такой же необходимости в отношении студентов средних профессиональных учебных заведений. Главное же состоит в следующем: не гарантируя гражданам права на общедоступное и бесплатное среднее (полное) общее и начальное профессиональное образование и тем самым угрожая снизить уровень образования населения, ст. 43 Конституции РФ вступила в явное противоречие с общецивилизационной тенденцией, ярко проявляющейся в индустриально развитых государствах и выражающейся, в частности, зависимостью эффективности национальной экономики от среднего числа лет обучения работника.

Комитет Совета Федерации первого созыва по вопросам науки, культуры и образования еще в 1995 г. предложил новую редакцию ст. 43 Конституции России, подготовленную при участии автора и поддержанную 114-ю депутатами верхней палаты, а также многочисленными отзывами из более чем сорока субъектов Российской Федерации. В настоящее время данная редакция, не будучи бесспорной, может быть принята за основу для дальнейшей работы. С учетом опыта ее разработки и обсуждения представляется, что эта статья, по меньшей мере, должна предусматривать следующие положения.

1. Провозглашение сферы образования приоритетной и находящейся под защитой государства. Данная норма необходима для гарантированного сохранения и преумножения интеллектуального потенциала нации.

2. Сохранение действующей нормы о праве каждого на образование.

3. Установление минимально необходимых гарантий прав граждан Российской Федерации на образование различных уровней, в том числе: на равенство этих прав; на общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального образования и на конкурсной основе — на бесплатность среднего, высшего и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

4. Установление ответственности за реализацию права граждан на общее образование не только родителей (или лиц, их заменяющих) (как предусмотрено действующей Конституцией), но и органов государственной власти и (или) местного самоуправления, являющихся учредителями общеобразовательных школ.

Специальному обсуждению в самых широких кругах образовательного сообщества необходимо подвергнуть возможные варианты решения двух ключевых конституционных вопросов:

— об общедоступности и бесплатности дошкольного образования (что предусматривалось проектом национальной доктрины образования, одобренным Всероссийским совещанием работников образования 15 января 2000 г.);

— о переходе к обязательному среднему (полному) общему образованию, что было введено в СССР, вызвало неоднозначную реакцию общественности и было отменено в постсоветской России, однако установлено в целом ряде высокоразвитых стран и в ближайшей перспективе предполагается в ряде стран Латинской Америки, к примеру, в Чили.

Одним из решений могло бы стать включение обеих названных норм в новый текст статьи 43 Конституции России с отсрочкой введения их в действие на несколько лет. Однако действующая Конституция России с точки зрения порядка ее пересмотра принадлежит к сверхжестким. В соответствии со ст. 135, положения гл. 2, к которой принадлежит и ст. 43, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Для внесения изменений в статьи данной главы и 1-го раздела в целом необходима поддержка 3/5 от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Лишь в этом случае может быть проведен референдум или создано Конституционное Собрание в порядке, предусмотренном соответствующим федеральным законом, который до настоящего времени (конец 2000 г.) не принят.

Очевидно, принятие ст. 43 Конституции России в новой редакции создало бы надежные правовые основы для обеспечения образовательного уровня населения, соответствующего потребностям общества, которое действительно намерено модернизироваться в направлении постиндустриальной цивилизации, однако назначение Президентом России специального референдума по новой редакции данной статьи весьма маловероятно. Тем не менее, у образовательного сообщества и его представителей в Парламенте сохра-

няется шанс организовать специальный образовательный референдум либо присоединить данный вопрос к вопросам одного из возможных в обозримой перспективе референдумов, причем в идеале — в блоке с вопросом об утверждении Национальной доктрины образования в Российской Федерации.

Опубликовано: *Смолин О. Н.* Социально-философские аспекты государственной образовательной политики в условиях трансформации российского общества. Диссертация в форме научного доклада на соискание ученой степени доктора философских наук. М., 2001. С. 111—128.

ПРИОРИТЕТЫ ОБРАЗОВАНИЯ: ВЗГЛЯД ЗАКОНОДАТЕЛЯ

Дорогу реформам в сфере образования открыл Закон Российской Федерации «Об образовании» 1992 г., одним из разработчиков которого мне довелось быть. Считаю, что этот закон был очень либеральным, быть может, даже более либеральным, чем позволяло время. Однако, выступая за реформы, разработчики закона не поддались псевдореформаторской суе, в результате которой политики обычно вынуждены были признавать: «Хотели как лучше, а получилось как всегда!». Не имея чести принадлежать к политикам правого толка, знаю, что бывают ситуации, когда они оказываются правы. Пример тому — Петр Столыпин, лозунгом которого стал девиз: «Вперед, на медленных тормозах», или Франц Йозеф Штраус, который любил повторять: «Быть консерватором — значит маршировать во главе прогресса!».

Когда нам говорят, что в образовании нужно что-то менять, мы сразу соглашаемся, но только добавляем: менять к лучшему. Более того, именно мы, депутаты Госдумы, в свое время Законом об образовании открыли дорогу реформе. Хорошо бы нашим коллегам из правительства понять: закон — это целостная система, и нельзя выполнить одни его статьи, закрывая глаза на другие. Нельзя, например, требовать американской эффективности и платить российскую зарплату — последних педагогов из школы разгоним.

На протяжении последних лет ключевой проблемой политических дискуссий по вопросам образования в российском парламенте является, на мой взгляд, выбор между двумя стратегиями его реформирования: элитарной (радикально-либеральной) и демократической (социальной), причем парадокс состоит в том, что элитарную стратегию, как правило, отстаивают те, кого в России именуют демократами, а демократическую — те, кого от демократии «отлучили».

Сторонники первой из названных стратегий считают необходимым дать всем участникам образовательного процесса как можно больше свободы выбора, а затем предоставить их самим себе, полагаясь на рыночные механизмы. Вторая модель, напротив, призвана обеспечить не только равные права, но и равные возможности получения образования для всех граждан. В свою очередь, для этого необходимо создать систему государственной поддержки в период получения образования для лиц из семей с низкими доходами, детей-сирот, инвалидов и т. п.

В документах, которые сегодня обсуждаются, по многим позициям предлагают проводить эксперименты. С одной стороны, это хорошо: ограниченный эксперимент может спасти от неограниченной глупости. С другой стороны, в качестве альтернативы мы тоже предлагаем эксперимент: давайте выберем несколько субъектов Российской Федерации (например, мой родной Омский регион) и попробуем в них исполнять Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в полном объеме, включая положенный по закону уровень финансирования, средние ставки в образовании на уровне средней заработной платы в промышленности, а в вузах — на уровне двух средних заработных плат в промышленности и т. п. Быть может, никаких других экспериментов уже не потребуется?

Многие положения новой концепции реформирования образования нуждаются в их конкретизации. Вот лишь несколько примеров.

Вузовские комплексы. Не вижу здесь никаких особых проблем. Не уверен, правда, что мы получим от этого финансовую экономию: зарубежный опыт показывает, что управленческие расходы в крупных университетах выше. Но главное в другом: при всех слияниях и реорганизациях должен соблюдаться Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (в просторечии — закон «О моратории»). Там, где соблюдаются процедуры

согласований, учета мнения трудовых коллективов и т. п., установленные этим законом, обычно не возникает никаких проблем. Оттуда же, где закон нарушается, к нам идут «ходоки» из самых разных регионов и требуют: защитите нас от произвола!

Другой пример — *единый государственный экзамен*. Я не принадлежу к принципиальным противникам единого экзамена. Вместе с тем мы до сих пор не получили документа, в котором содержались бы ясные ответы на ряд возникающих вопросов.

— Что будет с нынешними льготниками, включая детей-сирот, детей-инвалидов, инвалидов I и II группы, военнослужащих? Считаю, что действующие льготы при поступлении в вузы необходимо сохранить.

— Как быть с тестами в гуманитарных науках? Кстати, кто-нибудь спрашивал студентов, сдававших тесты, что они об этом думают? Я своих спрашивал. И они мне дружно заявили, что прием экзаменов в форме теста по истории проверяет только память и «на-тасканность», но вовсе не творческие способности.

— Сохранит ли выпускник «право на ошибку»? Нынешняя система, по крайней мере, дает абитуриенту возможность сделать несколько попыток сдать экзамены, в том числе в разные вузы. Отмена же вступительных экзаменов предоставит повторный шанс лишь через год, да и то, насколько можно понять из текста, на платной основе.

— Не сократятся ли, как это произошло в Казахстане, число бесплатных учебных мест в профессиональных учебных заведениях вследствие того, что слишком мало выпускников школ получают необходимые для поступления баллы? И т. д., и т. п.

Что касается проблемы коррупции при приеме в вузы, которая активно обсуждается, готов согласиться с министром образования: в одной отдельно взятой сфере коррупцию победить невозможно. Тем более в условиях системы, которую даже Борис Немцов называет бандитским капитализмом. Но не надо принимать решений, которые могут ее умножить. По этому поводу расскажу лишь одну историю. В моей родной Омской области, километров за 250 от Омска, есть обычное селение Новологиновка. Более года назад мне сообщили, что там уже появились люди, которые торгуют тестами якобы для будущего единого экзамена по 200 руб. за комплект. Еще нет ни экзамена, ни тестов, а ими уже торгуют!

Считаю, что ускорять процесс введения единого экзамена не следует. Даже «продвинутые» вузы сейчас не все к этому готовы. Нужно спокойно, не торопясь, работать, чтобы не получилось по известной формуле: нет более надежного средства дискредитировать хорошую идею, чем довести ее до абсурда.

Аналогичная ситуация с пунктом правительственного постановления по *реструктуризации и оптимизации малокомплектной сельской школы*. Что бы нам теперь ни говорили, в переводе с официального эзопова языка на русский в сегодняшней России это означает сокращение или закрытие. Недавно я с удовлетворением прочел статью первого заместителя министра образования А. Ф. Киселева, в которой говорится о том, что закрывать малокомплектную школу никак нельзя — вместе с нею исчезнет и село. На 100 процентов согласен. Судя по встречам с людьми, и общественность на 100 процентов согласна. Однако, если руководство министерства образования против закрытия сельских школ, если Комитет Государственной Думы — против, если общественность — против, спрашивается: кто вписывает подобные положения в правительственные документы? Почему окончательный текст раздела правительственной программы о реформировании образования написан не теми, кто является специалистами в области образования, а теми, кто является специалистами по реформированию всего и вся, причем обязательно «до основания»?

В правительственном проекте реформирования образования действительно есть вопросы, по которым мы занимаем жесткую позицию. По большому счету их два.

Первый вопрос — *государственное именовое финансовое обязательство* (ГИФО), причем опять же не в принципе, а в той версии, которую мы увидели в так называемой «программе Грефа». Напомню, что идея ГИФО (точнее, государственного именового образовательного обязательства) содержалась уже в проекте российской Национальной доктрины образования. Но в том проекте предлагалось вводить ГИФО для тех, кто нуждается либо в специальных образовательных условиях, либо в дополнительной материальной поддержке в период обучения (дети-сироты, дети-инвалиды, дети из семей с низкими доходами и т. д.). Другими словами, ГИФО было направлено на ограничение фактического нера-

венства прав в области образования. В правительственном же документе, с моей точки зрения, результат будет прямо противоположным. Уже не раз Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) указывала на то, что в России, вопреки нормам действующего Закона «Об образовании», неравенство прав граждан в этой области приняло угрожающий характер. И это не удивительно: законом все проблемы решить невозможно.

Международные организации, которые сначала учили нас, как следует проводить реформы в образовании, теперь нас же упрекают в том, что уровень неравенства прав граждан в этой области превысил все допустимые пределы. К сожалению, эти упреки справедливы.

Большинство членов Комитета по науке и образованию Госдумы выступают против введения ГИФО. Во многих странах есть единый экзамен — это хорошо известно. Но нет такой другой страны, где бы его результаты были напрямую увязаны с пресловутым ГИФО.

В свое время мне довелось встречаться с министром образования Великобритании Дэвидом Бланкетом. В Великобритании тоже проводят реформу, а единый экзамен там введен давным-давно. Однако при этом право на бесплатное образование в Великобритании сохранено именно для бедных — для студентов из семей с низкими доходами. Для них выделяется 40% всех учебных мест в вузах. Введен образовательный социальный кредит, который может быть увеличен опять-таки для людей с низкими доходами. Рассчитываются же за кредит выпускники лишь тогда, когда начинают получать высокую заработную плату и могут позволить себе платить не только налоги, но и погашать образовательный займ.

Ослабит ли ГИФО неравенство прав в области образования или усилит? Мой ответ однозначен: усилит. К единому государственному экзамену будут нанимать репетиторов точно так же, как и сейчас к экзаменам в вузы. Только цена этого экзамена будет намного выше, поскольку зависит от него слишком многое, а пересдать его можно только на следующий год, причем за деньги. Естественно, кто наймет лучших репетиторов, тот и будет иметь в среднем лучшие результаты по единому экзамену. Я не говорю уже о возможностях подкупа комиссий, использования связей и т. п., которые и сейчас есть у людей с высокими доходами и должностями и которые, разумеется, сохранятся.

Не получится ли так, что в результате люди с высокими доходами будут учить своих детей бесплатно, а людям с низкими доходами чаще всего придется за образование доплачивать или платить целиком? Те, кто говорит, что таким путем мы «догоняем цивилизацию», обманывают либо себя, либо других.

Точно так же большинство членов Комитета выступают против замены *статуса образовательных учреждений на организации*. Мы не первый раз слышим, будто бы Закон «Об образовании» не дал образовательным учреждениям достаточной свободы. На самом деле ситуация прямо обратная: этот закон, как было замечено, вероятно, оказался даже слишком либеральным для своего времени.

Необходимо понимать, что изменение статуса образовательных учреждений может открыть дорогу чему угодно: чрезмерной коммерциализации образования, приватизации вузов, отмене конституционных гарантий прав граждан в этой области и т. п. Мы знаем, например, что статья 43 Конституции гарантирует права граждан на бесплатное образование именно в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, а вовсе не в каких-то организациях с особым статусом. Сохранятся ли эти гарантии, если статус учреждений изменится? Сомневаюсь.

Напомню, что сейчас все достижения в области образовательного законодательства, какие есть, установлены для тех, кто работает или учится в учреждениях: отсрочка от военной службы — для студентов образовательных учреждений; пенсия за выслугу лет — для работников школ и других учреждений для детей; стипендии и социальные гарантии — для студентов высших образовательных учреждений; нормы по заработной плате, которые не исполняются, но в законе существуют, — для работников образовательных учреждений. Наконец, запрет на приватизацию в сфере образования, который считаю главным достижением законодательства 90-х гг., распространяется именно на учреждения. Как

только мы учреждения заменяем на организации, на всем этом можно спокойно ставить крест!

На самом деле с изменением статуса образовательных учреждений никакой необходимости «городить огород» нет.

Существует простой способ решения проблемы экономической свободы в сфере образования. Спрашивается, кому мешал Закон об образовании в части этой свободы? По-моему, никому не мешал. Вот Бюджетный кодекс мешает. Но я хотел бы спросить: кто же «продавливал» этот кодекс через Государственную Думу? И что мешает нам совместно с правительством, если оно хочет помочь образованию со свободой, внести в него поправки, чтобы расширить права образовательных учреждений?

Итак, в целях сохранения социальных гарантий в области образования мы предлагаем: отказаться от превращения государственных образовательных учреждений в организации с неясным «особым» статусом; Правительству Российской Федерации исключить из плана действий концепцию государственного именного финансового обязательства как противоречащую принципу равных возможностей в области образования.

Считаю, что любая программа модернизации российского образования должна быть прежде всего программой поэтапного исполнения действующего базового Закона. Его потенциал далеко не исчерпан.

Необходимо перенести из рекомендаций субъектам Российской Федерации в рекомендации Правительству норму о ежегодном увеличении расходов из федерального бюджета на образование с учетом инфляции не менее чем на 25%.

Памятуя о 10-летнем юбилее Закона РФ «Об образовании», отметим еще раз наиболее важные задачи образовательной политики, большинство из которых получили в нем законодательное решение, но, к сожалению, до сих пор не реализованы на практике:

- сохранение налоговых льгот образовательным учреждениям, а также организациям и физическим лицам, инвестирующим в образование;

- превращение безличных трансфертов субъектам Российской Федерации в «окрашенные» субвенции на цели образования;

- развитие общественных начал в системе образования, включая попечительские советы и иные формы участия родителей, преподавателей, студентов в управлении образованием;

- интеграция образовательных и научных учреждений;

- формирование в системе образования общегражданских ценностей и навыков, необходимых для жизни в современном обществе;

- создание независимой системы контроля качества образования;

- приоритетное развитие образования — по доле бюджетных расходов на образование в валовом национальном продукте Россия должна входить в число 10 наиболее развитых стран;

- установление средней ставки оплаты труда работников образования не может быть ниже средней заработной платы в промышленности;

- государственная поддержка малообеспеченных семей, инвалидов и детей-сирот в целях обеспечения равных экономических возможностей получения гражданами образования всех уровней;

- реальное государственное обеспечение бесплатного образования всем необходимым, в том числе учебниками и возможностями информационных технологий;

- обеспечение охраны здоровья учащихся и студентов;

- гарантии участия общественности в управлении образованием *на всех уровнях*, развития самоуправления учащихся, студентов и педагогических коллективов;

- ответственность Правительства Российской Федерации за реализацию «Национальной доктрины образования в Российской Федерации».

В заключение повторю еще раз: образование — поле широкого национального согласия и исторического компромисса самых различных политических сил. Важно только, чтобы такие компромиссы не ущемляли интересы и права широких слоев населения, нуждающихся в бесплатном и доступном образовании.

Опубликовано: Высшее образование в России. 2002. № 5. С. 34—45.

РОССИЙСКОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПЕРСПЕКТИВЫ ТРЕТЬЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

Хочу сказать, что мое выступление будет иметь почти исключительно прикладной характер и тема его: «Проблемы образовательного законодательства: перспективы Третьей Государственной Думы». Виктор Евграфьевич (Председатель профильного Комитета Совета Федерации) облегчил мою задачу процентов на 90. Поэтому постараюсь остановиться только на тех проблемах, которые освещались меньше.

В последние годы интенсивность принятия за конов в области образования значительно снизилась. Это связано в существенной степени с новым составом и характером работы Государственной Думы третьего созыва. С точки зрения образовательного законодательства и его принятия, состав этой Думы хуже, чем предыдущих. Хуже он в социальном отношении, поскольку среди депутатов все меньше становится представителей образования и науки, все больше представителей большого бизнеса или бывших государственных чиновников. Он стал хуже и в политическом отношении, поскольку в Государственной Думе увеличилась численность фракций, которые плохо поддерживают отечественное образование.

У меня на руках результаты в некотором смысле уникального исследования, проведенного нашим Комитетом. Это исследование результатов всех без исключения голосований в Государственной Думе, начиная с 2000 г. и заканчивая весенней сессией 2002 г. Они говорят сами за себя. Привожу их без комментариев. Отмечу только, что считали результаты следующим образом: каждому депутату, голосовавшему в поддержку образования, давали +1; каждому, кто голосовал против -1; каждому уклонявшемуся от голосования так или иначе давали 0. После этого считались средние результаты голосований по всем фракциям и депутатским группам.

Результаты голосований за пять сессий выглядят следующим образом: Компартия России — +84,3% поддержки образования, Агропромгруппа (где я, как беспартийный депутат, работаю) +82,9%, группа «Российские регионы» +50,9%, фракция «Отечество — вся Россия» +40,4%, фракция «Яблоко» +38,6%, группа «Народный депутат» +33%, депутаты, не входящие во фракции +31,5%, «Союз правых сил» +14,5%, ЛДПР +10%, «Единство» -14,6% (минус означает только одно: депутаты фракции «Единство» голосовали против образования чаще, чем «за», они остались единственной фракцией, которая имеет отрицательный рейтинг). Поскольку в Думе преобладают представители проправительственных фракций, результаты голосований оказываются хуже, чем были в прошлой Государственной Думе.

Отмечу две позиции.

Первое. Очень сильно ухудшили результаты своих голосований фракция Либерально-демократической партии России. Во Второй Государственной Думе она была четвертой и имела 64% поддержки образования. Сейчас она предпоследняя.

Второе. Фракцией, которая больше всех улучшает свои показатели по результатам голосований, является фракция «Яблоко». На первой сессии она была седьмой, на предпоследней сессии — четвертой, а на последней сессии она третья.

Перейдем к конкретным проблемам, связанным с принятием тех или других законов. Опираюсь на функциональную классификацию образовательного законодательства, которая была мною предложена, и включает в себя несколько групп законов. Сразу хочу сказать: поддерживаю предложение работать по всем основным направлениям совершенствования образовательного законодательства, не сосредоточиваясь исключительно на одном из них.

Начнем с интегральных законов. Как известно, к таким законам можно отнести Национальную Доктрину образования, Закон Российской Федерации «Об образовании» и предполагаемый Образовательный кодекс.

Что касается Закона РФ «Об образовании», последними изменениями в нем были те, которые подписаны Президентом прошедшим летом. Инициатива их принятия исходила от Правительства. Наиболее важные позиции, которые были внесены в законодательство об образовании (в Закон «Об образовании», в Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании») — сводятся к следующим моментам.

Позиция первая. Положение о том, что сроки обучения в школе должны определяться Федеральным Законом. Это правильно. Вне зависимости от отношения к 12-летке, думаю, что такой важный вопрос должен приниматься Законом.

Вторая позиция, отмеченная уже Виктором Евграфовичем, — это расширение возможностей платного приема в государственных вузах. Эту проблему откомментирую позже.

Третья позиция, связанная с тем, кто отвечает в финансовом отношении за образовательные учреждения. Закон «Об образовании» приведен в соответствие с Гражданским Кодексом: ответственным является орган, исполняющий обязанности собственника.

Четвертая позиция, связанная с целевым набором в образовательные учреждения. Это очень важная позиция, против которой выступала часть Президентской Администрации. И тем не менее она прошла, и Президент закон подписал.

О Национальной доктрине образования скажу в заключении.

Наконец, относительно Образовательного кодекса. Работа над ним представляется, безусловно, необходимой. Вместе с тем совершенно уверен: Кодекс принесет пользу только в том случае, если он не ухудшит социальных защитных норм, которые уже содержатся в базовом Законе и других законодательных актах в области образования. К сожалению, может возникнуть такая ситуация, когда под маркой непрофильности этих норм для Образовательного кодекса либо под лозунгом необеспеченности их финансами, наши коллеги из правительственных и президентских структур будут настаивать на их исключении. Это положения, связанные с долей бюджетных расходов на образование, нормы, связанные с оплатой труда и другими социальными гарантиями, и т. д., и т. д. Представляется, что если из Кодекса будут «вычищены» эти нормы, его принятие принесет больше вреда, чем пользы, поскольку при принятии Образовательного Кодекса, естественно, отменяется Закон Российской Федерации «Об образовании».

Еще одна важная юридико-техническая проблема заключается в следующем. Если Образовательный Кодекс будет приниматься по частям — сначала общая часть, затем специальные его части, то как это будет соотноситься с продолжением действия Закона Российской Федерации «Об образовании»? Этот вопрос требует серьезной юридической проработки.

В любом случае процитирую ныне ругаемого в России классика (К. Маркса), который говорил, что право не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества, политика, в том числе образовательная, — это искусство возможного. Поэтому считаю очень важной и нужной работу над Образовательным Кодексом, а вот сроки его внесения в Государственную Думу должны быть определены, исходя из возможности его принятия в позитивном варианте.

Что касается отраслевых законов, то, как представляется, возможны обе линии работы: либо продолжение подготовки отраслевых законов (так перед нами ставит вопрос и начальное профессиональное, и среднее профессиональное образование, и дошкольное образование), либо работа над специальными частями Образовательного Кодекса, хотя, повторяю, последние не могут приниматься раньше, чем общая часть.

Среди законов, над которыми работали в последнее время, наиболее важным является Закон «О дополнительном образовании». Произошла странная история. Она заключается в том, что этот Закон поддержало Правительство. Мы работали над ним совместно с Министерством образования и другими организациями, приняли 37 из 38 поправок Правительства, 30 из 31 поправки Президента. Причем, когда поправки Президента (как это часто бывает у Главного ГПУ) не были внятно сформулированы, мы сами их шлифовали и отмечали в соответствующих таблицах: «поправка Президента в редакции депутата Смолина» и принимали для того, чтобы исключить возможность президентского «вето».

Тем не менее, в Президентской Администрации нашлась группа людей, которые решительно выступили против этого Закона. Мы получили «вето» и в течение года наши попытки добиться согласительных процедур ни к чему не привели. Сейчас готовится обращение от имени группы выдающихся ученых, начиная с Жореса Ивановича Алферова, к Президенту Российской Федерации, чтобы его Администрации вступила с нами в согласительные процедуры. Если это не поможет, мы, конечно, будем пытаться преодолеть «вето» Президента в Государственной Думе, хотя эффективность такой процедуры при ее нынешнем составе близка к нулю. Но, по крайней мере, работники дополнительного образования должны будут знать, «кто есть кто» и кто за что голосует.

Важный вопрос, по которому нам придется продолжать работу, — это законы тумблерного типа, запускающие в действие отдельные «дремлющие», скажем так, нормы Закона Российской Федерации «Об образовании». Может быть, самым главным из таких законов является Федеральная программа развития образования.

Принимая Федеральную программу, мы прекрасно понимали, что ее текст несовершенно. Но мы его принимали, поскольку под Программу выделяются определенные деньги для образования. Мы считали, что это важнее юридической чистоты и стройности текста.

Представляется, что если в стране существует Федеральная программа развития образования, утвержденная специальным законом, то все остальные, в т. ч. правительственные документы, должны либо приводиться в соответствие с этой Федеральной программой, либо в последнюю должны вноситься изменения. Например, по 12-летнему образованию нет никаких вопросов, хотя сейчас в Законе значится 11-летнее, но Федеральная программа разрешает проводить широкомасштабный эксперимент по 12-летке. Поэтому нет никаких противоречий в законодательстве.

Иное дело — такие элементы Программы модернизации, вызывающие бурные дискуссии, как Единый экзамен или (еще острее) образовательные ваучеры (государственные именные финансовые обязательства), или (еще острее) попытка изменить статус государственных образовательных учреждений. Ничего этого в Федеральной программе развития образования нет. И пока это в ФПРО не появится, у нас будут серьезные сомнения в легитимности таких экспериментов. Эти вопросы к нашим коллегам из Правительства я задавал неоднократно, и в присутствии Министра образования, и представителей Министерства экономики, иницирующих особенно ГИФО и изменения статуса образовательных учреждений, но пока «воз и ныне там».

Очень важным представляется закон, над которым мы, к сожалению, в последнее время прекратили работу. Это закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений...», который находится в стадии согласительной комиссии. Когда Президент отклонял этот закон, нам говорили о том, что он противоречит Единой тарифной сетке. Теперь Правительство само признает, что надо отказаться от Единой тарифной сетки и перейти к профессиональным системам оплаты труда.

С нашей точки зрения, этот закон как раз и предполагает профессиональную систему оплаты труда. Но не в том варианте, как в последнее время она предлагается Правительством: отдать целиком установление этой системы «на откуп» муниципальным органам власти, учредителям большинства школ. Мы полагаем, что сетка должна быть единой по всей стране, что она должна исходить из нормы, записанной еще в Указе Б. Н. Ельцина № 1 и Законе «Об образовании» о том, что средние ставки в образовании должны быть не ниже средней заработной платы в промышленности. Но при этом, естественно, муниципальные органы власти и органы власти субъектов Российской Федерации при наличии средств вправе увеличивать эти ставки и оклады работникам образования.

Мне кажется, что надо вернуться к согласительной процедуре по этому закону. Может быть, для того, чтобы нам не говорили, что мы требуем слишком много денег, договориться о поэтапном его введении в действие, как написано в Распоряжении Правительства № 1056-р, а именно о том, чтобы хотя бы в 2006 г. средние ставки в образовании вышли на среднюю заработную плату в промышленности. Глубоко убежден в том, что педагогические работники должны знать, как и когда будет подниматься их заработная плата. Потому что рассуждения Правительства: будет бюджет — тогда будем думать, выполнять или не выполнять собственные распоряжения, а также действующий закон, мне представляются неубедительными.

Показатели соотношения зарплаты в образовании и ее уровня в промышленности накануне последнего повышения составляли 43%, в 1-м квартале текущего года — 60%, в июле — 51%. Считаю нетерпимым положение, когда квалифицированный труд людей, деятельность которых обращена к человеку, в системе отношений «человек — человек» оценивается столь низко по отношению к труду людей в сфере материального производства.

Среди бифункциональных законов наиболее важными являются два. Во-первых, это Закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья».

Судьба этого Закона, я бы сказал, трагична. Дважды этот закон «на ура» принимали Государственная Дума и Совет Федерации. Дважды его отклонял Президент Б. Н. Ельцин. В декабре 2000 г. Президент В. В. Путин встречался с группой руководителей общественных организаций инвалидов, куда попал и Ваш покорный слуга. Президент согласился, что закон надо принимать. Дал поручение своей Администрации вступить с нами в согласительные процедуры. 10 месяцев Администрация собиралась это сделать.

В октябре прошлого года процедуры начались. Полгода они продолжались и представительница Президентской Администрации, против которой я по-человечески ничего не имею, долго разбиралась в структуре и характере законов. В конце концов текст закона был согласован. С апреля он лежит на подписи в Президентской Администрации. Многократные обращения к представителю Президента в Государственной Думе пока ничего не дали, хотя мне уже много раз говорили, что есть согласие принять этот закон.

Мы прекрасно понимаем, что этот закон важен, поскольку людям с ограниченными возможностями здоровья надо дать право и социальные гарантии для получения ими образования с тем, чтобы мы постепенно от социально-защитной концепции по отношению к инвалидам переходили к концепции реабилитационной. Человек с ограниченными возможностями здоровья, получивший полноценное образование, — это, простите за грубое выражение, не обуза общества, это равноправный гражданин его. Между прочим, Россия еще в 1993 г. подписала Конвенцию Организации Объединенных Наций «Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов».

Во-вторых, это закон о государственной поддержке начального профессионального образования. В 1996 г. мы пытались убедить наших коллег в Правительстве и в администрации Президента, что начнется промышленный подъем, и тогда будет ощущаться нехватка рабочих кадров. Кто скажет теперь, что мы были не правы? К сожалению, мы получили несколько «вето» Президента Б. Н. Ельцина на этот закон, но мне кажется, надо сейчас попытаться к нему вернуться. По крайней мере, так ставят вопрос работники учреждений начального профессионального образования.

Оживление промышленности не подкреплено в достаточной степени кадрами. Сейчас, кстати, проявляется и больший интерес самих фирм и других производственных организаций к подготовке кадров. Может быть, эти дополнительные позиции надо было внести в закон о начальном профессиональном образовании.

Несколько слов о законах ситуационного типа. Среди всех таких законов отмечу только два. Это, во-первых, проект закона «О внесении изменений в статью 40 Закона Российской Федерации «Об образовании». Он подготовлен группой депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Как всегда, над этим законом мы работали вместе. К сожалению, Государственной Думой он провален уже в 1-м чтении. Суть законопроекта предельно проста: зафиксировать количество студентов вузов и техникумов на 10 тысяч населения, сложившееся на 1 января 2002 г. Законопроект не требовал дополнительных расходов. Но он был провален.

Приведу несколько сюжетов из полемики Вашего покорного слуги с представителем Правительства г-ном Логиновым, который говорил о том, что у нас слишком много студентов, что оптимальное соотношение по разным уровням образования должно быть следующим: 4 обучающихся в ПТУ: 2 в среднем профессиональном образовании: 1 в вузе. А мы, фиксируя нынешнее количество студентов вузов и техникумов, мешаем подготовке ребят в системе начального профессионального образования.

Таким образом, Правительство признало, что оно намерено сокращать количество бесплатных студентов в России. Мне пришлось возражать господину Логинову и говорить ему о том, что если бы мы жили 40 лет назад, я бы с ним абсолютно согласился. Действительно, в 60-х гг. прошлого века оптимальным считалось именно такое соотношение между студентами различных уровней. Но с тех пор так называемые цивилизованные страны ушли далеко вперед и, если мы будем ориентироваться на стандарты 40-летней давности, нам, естественно, никогда не войти в так называемое информационное общество.

Если, уважаемые коллеги, Вы посмотрите прогнозы специалистов по постиндустриализму (будь то Белл, Бжезинский, Тоффлер или кто-то другой), то увидите, что в качестве одного из показателей этого общества принято следующее соотношение: специалисты с высшим образованием и научные работники должны составлять от 60 до 90% всего ак-

тивного населения. Понимаю, что для России это задача не завтрашнего дня, но мы, живя сегодня, не можем забывать и о дне послезавтрашнем.

Другой, с нашей точки зрения, очень важный закон ситуационного характера — это закон о дистанционных образовательных технологиях. Он принят Государственной Думой в 1-м чтении. Готовимся ко 2-му чтению. Правительство этот закон поддержало. Спасибо ему за это. Мы надеемся, что он избежит Президентского «вето». Смысл закона очень прост: мы стремимся легитимизировать дистанционные технологии.

Многие очень серьезные специалисты полагают, что система доиндустриального общества характеризовалась индивидуальным обучением (вспомните учеников Сократа), система индустриального общества — это классно-урочная система, а система будущего постиндустриального общества в значительной степени основана на дистанционных или телекоммуникационных образовательных технологиях.

Пройдет некоторое время, и мы все привыкнем к этим телекоммуникационным технологиям и, может быть, не будет необходимости особо упоминать их в законе. Но сейчас для того, чтобы сохранился отечественный опыт, для того, чтобы не отстать от наиболее передовых в индустриальном отношении стран, мы посчитали необходимым эти технологии специально прописать в законе. Представляя этот закон в Государственной Думе, говорил о том, что некоторые газеты объявили Смолина чуть ли не главным противником образовательных реформ в Государственной Думе. Однако, с нашей точки зрения, этот закон является одним из самых реформистских в нормальном смысле этого слова. А именно: не разрушая прежней системы, он открывает дорогу новому. А это и есть реформа, согласно всем классическим определениям.

Несколько слов о проблемах образования в непрофильном законодательстве. Совместными усилиями Государственной Думы и Совета Федерации (особо я бы отметил здесь Совет Федерации) нам удалось сохранить право на отсрочку от военной службы для наших студентов. Правда, кое-что мы потеряли. Мы получили узаконенное право на отсрочку в средней школе. Но те, кто закончит школу в возрасте 18 лет и один раз воспользуется отсрочкой в школе, теперь смогут сохранить право только на одну отсрочку по профессиональному образованию. Им придется выбирать: либо ПТУ, либо техникум, либо вуз. Все остальные отсрочки сохранились, как они и были ранее прописаны.

Появились первые нормы в Кодексе административных правонарушений, устанавливающие ответственность родителей за ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию детей. Правда, мне еще не известны прецеденты использования этих норм.

Очень важная позиция — это налоговое законодательство. Когда я говорил о том, что нынешняя Государственная Дума поддерживает образование хуже, чем предыдущая, это, может быть, наиболее яркий пример. Десять лет во всех Парламентах нам удавалось сохранять налоговые льготы для системы образования. Сейчас они резко сокращены. Практически отменена льгота по налогу на прибыль (если не брать возможность отнесения на издержки производства кое-каких расходов). Практически отменена льгота по налогу на прибыль для издательств и тех, кто издает литературу, связанную с образованием, наукой и культурой. Сокращена льгота на ту же тему по налогу на добавленную стоимость и т. д., и т. д.

Да, депутаты Комитета вместе с частью депутатов бюджетного Комитета внесли законодательные инициативы по изменению Налогового Кодекса, частью возвращающие эти льготы. Чем закончится борьба в Государственной Думе, сказать не могу, но ясно, что сохранять льготы намного легче, чем их возвращать.

К сожалению, когда слышу (скажем, на заседаниях Российского Совета по развитию образования) сетования по поводу налоговых льгот, всегда привожу результаты голосований, а они одни и те же: за сохранение налоговых льгот голосовали фракции коммунистов, Агрпромышленная группа и фракция «Яблоко» (на уровне 80—90%). Это следует иметь в виду нашему образовательному сообществу.

Уважаемый Виктор Евграфович довольно подробно говорил про ситуацию с бюджетом. Мы подготовили блок поправок к его 2-му чтению. По расчетам специалистов Комитета, самое меньшее, чего не хватает бюджету образования — 35 с лишним млрд. руб. По расчетам специалистов Совета Федерации (если я не ошибаюсь) — это около 50 млрд.

Мы должны прекрасно понимать, что бюджет следующего года — это «бюджет долгов». 784 млрд. руб. предусмотрено на возвращение внешних долгов — это от основной

части бюджета приблизительно 38%. Хотя в принципе многие страны (Турция и другие) использовали схемы погашения долгов, предусматривающие возможность не тратить на это бюджетные деньги, а обращать эти долги в инвестиции и тем самым привлекать иностранный капитал к развитию собственной промышленности. Мы этого, к сожалению, не сделали, хотя очень бы хотелось, чтобы когда-нибудь российское образование было приравнено к Парижскому клубу, с точки зрения финансирования.

Представляется, что работа над Образовательным Кодексом не исключает, а предполагает работу над Национальной доктриной образования. Думаю, что Доктрина и Кодекс — это документы, которые не заменяют, а дополняют друг друга. Доктрина определяет стратегические цели и направления развития образовательной политики. Кодекс определяет конкретные нормы ее реализации. Поэтому нам следовало бы попытаться доработать текст Доктрины, который был принят Всероссийским совещанием в январе 2000 г. и внести его в качестве закона в Государственную Думу.

В свое время я инициировал разговор о вынесении Национальной доктрины образования на референдум. Но пока не получил необходимой поддержки этой инициативы.

И последнее: надеюсь, что мы действительно интенсифицируем нашу работу совместно с Комитетом Совета Федерации. Солидаризируюсь с позицией Председателя Комитета, высказанной сегодня здесь, и хочу, чтобы в образовательном законодательстве, как и законодательстве вообще, мы всегда помнили клятву Гиппократата, которая, как известно, включает принцип: «Не навреди» и принимать только те законы, которые пойдут на пользу образованию и не принимать ни одного закона, который может нанести ущерб правам граждан в этой области.

Выступление О. Н. Смолина на семинаре «Образовательное право в России: состояние и проблемы развития». Московская область, Военный дом отдыха «Подмосковье». 2002 г. 27 сент.

4.2. «БРАТСКАЯ МОГИЛА»: ТРЕТЬЯ ГОСДУМА БЛОКИРУЕТ ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

«БРАТСКАЯ МОГИЛА». СНАЧАЛА — ДЛЯ СОЦИАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ, А ЗАТЕМ — ДЛЯ СОЦИАЛЬНО НЕЗАЩИЩЕННЫХ ЛЮДЕЙ?

Такого не было ни в первой, ни во второй Государственной Думе, ни даже в Верховном Совете. Разумеется, «реформаторские» правительства чуть ли не каждый год пытались «пробить» через парламент законы, отменяющие или приостанавливающие социальные гарантии, сохранившиеся от «проклятых» советских времен, либо установленные новыми законами, которые Президент как «гарант Конституции», подписывая их, обязался тем самым и исполнять. Однако до сих пор ни в одном парламенте большинство депутатов не решились дать столь откровенную пощечину своим избирателям, интересами которых клялись перед выборами. Причем с того времени, когда отзвучали эти пылкие клятвы, не прошло еще и четырех месяцев!

И вот, свершилось: 12 апреля 2000 г. Государственная Дума 243 голосами против 156 приняла в первом чтении внесенный Правительством Владимира Путина проект федерального закона «Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год». Если закон вступит в силу в неизменном виде, будут отменены или приостановлены многочисленные нормы действующих законодательных актов, направленные на поддержку образования, науки, культуры, ветеранов, инвалидов, чернобыльцев и многих других групп населения, нуждающихся в социальной поддержке, включая обязанность государства:

- выделять не менее 10% от национального дохода на развитие образования в стране;
- в том числе — не менее 3% от расходной части федерального бюджета — на высшее образование (за 10 лет финансирование образования в стране сократилось не менее, чем в 8 раз);
- не менее 4% расходной части федерального бюджета — на науку (уже к середине 90-х гг. финансирование науки было урезано не менее, чем в 20 раз);
- не менее 2% расходной части федерального бюджета — на культуру;

- в том числе не менее 0,2% — на нужды отечественной кинематографии;
- обеспечивать транспортные льготы для ветеранов;
- предоставлять льготы по проезду на междугородном транспорте школьникам и учащимся ПТУ из семей с доходом ниже прожиточного минимума.

Закон предлагает также:

- приостановить оплату доставки трудовых пенсий за счет средств федерального бюджета;
- резко сократить гарантии и компенсации для лиц, работающих и проживающих в работах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- остановить финансирование медицинского обслуживания сотрудников милиции вне медицинских учреждений системы МВД, а также скидок сотрудникам милиции и проживающим с ними членам семей в оплате жилых помещений и коммунальных услуг;
- резко сократить социальные гарантии для чернобыльцев, а также для жертв политических репрессий;
- ликвидировать нормы законов, устанавливающие заработную плату работникам образования (в том числе средние ставки — не ниже средней заработной платы в промышленности, а также связанные с ними нормы оплаты труда работникам культуры);
- отказаться от создания специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов;
- отменить транспортные льготы для студентов и аспирантов, в т. ч. иногородних и проживающих в районах Крайнего Севера;
- остановить действие компенсаций, предусмотренных законом «О борьбе с терроризмом» (поскольку война в Чечне объявлена контртеррористической операцией, это напрямую может затронуть ее участников) и т. д., и т. п., и пр.

В целом закон охватывает более 25 важнейших социальных норм, но при этом ничуть не затрагивает интересы: ни «новых русских», которые приватизировали большую часть богатства, созданного ветеранами (теперь для ветеранов денег, конечно, нет); ни чиновников, которые за последние 10 лет размножились быстрее, чем кошки; ни депутатов, многие из которых пытаются соревноваться с чиновниками, как «людоедка-Эллочка» — с миллионершей.

— Позвольте, — говорят нам верные слуги режима, — к чему весь этот шум? Ведь отменяются и приостанавливаются всего лишь недействующие льготы, на которые у страны все равно нет денег!

Но подобные рассуждения — это обман или самообман.

Во-первых, среди отменяемых социальных гарантий немало и действующих. Так, транспортные льготы для ветеранов, плохо ли хорошо ли, существуют почти во всех субъектах Российской Федерации.

Во-вторых, отменить предлагается практически все нормы, связанные с заработной платой работников образования, науки и культуры. Разве заработная плата, т. е. то, что заработано, — это льгота? Так, пожалуй, завтра ее объявят привилегией, а работу без зарплаты — высшим достижением «реформ»!

В-третьих, даже те нормы, которые не исполняются, играют важную моральную и политическую роль. Об этом на заседании Государственной Думы говорил Николай Губенко (цитирую по памяти): «Не даете денег — оставьте хотя бы надежду!». Об этом же говорил и автор этих строк. Для того, чтобы суть аргументации противников закона была ясна, и для того, чтобы читатель мог получить представление о характере полемики по этому вопросу в Государственной Думе, позволю себе процитировать лишь немного отредактированный текст собственного выступления, сопровождая его минимально необходимыми комментариями (см. стенограмму пленарного заседания Государственной Думы от 7 апреля 2000 г.).

«Уважаемые коллеги! Депутаты — члены агропромышленной группы и депутаты от всех фракций и групп, которые работали над этим законопроектом в Комитете по образованию и науке, выступают против закона. Кстати, мы дали ему неофициальное название: «закон об отмене всех социальных законов». Аргументы в защиту такой позиции можно разделить на формально-юридические, содержательные и политические.

Начнем с юридических. С нашей точки зрения, недопустимо, чтобы десятки норм многочисленных законов отменялись одним конъюнктурным законодательным актом, который связан с бюджетом на конкретный год. Мы считаем, что конъюнктура не должна

господствовать над стратегией. Если правительство хочет отменять или приостанавливать социальные гарантии, пусть вносит предложения в конкретные законы, в каждый закон в отдельности. Эти предложения должны рассматриваться в профильных Комитетах Государственной Думы.

Насколько мне известно, против правительственного законопроекта выступают практически все социальные Комитеты: по образованию и науке, по культуре и туризму, по труду и социальной политике, по делам женщин, семьи и молодежи. И это не случайно.

Сегодня не случайно возник вопрос о соблюдении регламента. И действительно, коллеги, ситуация, мягко говоря, странная: утром 5 апреля уважаемый бюджетный комитет предлагает нам свое заключение, в котором значится: в первом чтении закон отклонить. Однако в 15 часов того же дня он собирается вновь и принимает другое, прямо противоположное решение: принять закон в первом чтении! Поэтому, естественно, у депутатов возникают вопросы: что произошло за несколько часов? был ли на заседании комитета кворум? как и почему так резко изменилось решение комитета?».

Для того, чтобы следующая часть выступления была понятной, необходимо пояснить читателю, что при рассмотрении «закона об отмене всех социальных законов» на пленарном заседании Государственной Думы в очередной раз возник вопрос о том, соответствует ли этот закон пункту 2 ст. 55 Конституции России. Этот пункт гласит:

«2. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

Возражая представителям левых фракций, утверждавших, что закон антиконституционен, представитель Президента в Государственной Думе А. А. Котенков заявил дословно следующее:

«...Я вам очень рекомендую прочитать Конституцию Российской Федерации со ст. 19 по ст. 55 включительно. Постоянные ссылки на то, что якобы в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, совершенно верны, но только не в этом случае. Я зачитаю пару статей. Статья 19: «Все равны перед законом и судом». Данные законы нарушают равенство перед законом и судом? Нет. «Каждый имеет право на жизнь. Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом...». Это что, смертную казнь вводят этим законом? Вот они, права и свободы! Статья 55 говорит о тех правах и свободах, которые устанавливаются Конституцией. Здесь не написано о «запорожце» каждому инвалиду, здесь нет статьи о льготах и так далее. Поэтому не надо вводить в заблуждение депутатов».

Теперь продолжу самоцитирование.

«Что касается дискуссии относительно толкования статьи 55 Конституции, то хотел бы обратить внимание уважаемого Александра Алексеевича Котенкова на часть первую этой самой статьи. Цитирую: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Это во-первых.

Во-вторых, хотел бы обратить внимание на то, что даже в нынешней Конституции есть статьи, гарантирующие гражданам права на бесплатное образование, на бесплатную медицину и т. п., а при данном уровне финансирования эти нормы не исполняются и исполняться не будут.

И, наконец, в-третьих, конечно, право на жизнь — это вовсе не то же самое, что отмена смертной казни. Кто в этом сомневается, пусть попробует и проведет эксперимент, проживет некоторое время, скажем, на минимальную зарплату в 84 руб. или на ставку первого разряда Единой Тарифной Сетки в 110 руб.!» (Представитель Президента счел за лучшее полемику по этому вопросу не продолжать.)

«Что касается содержательной стороны, уважаемые коллеги, хочу обратить ваше внимание на два обстоятельства. Во-первых, отмена или приостановление многочисленных законодательных актов лишает нас возможности добиваться исполнения статьи 127 Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2000 год», устанавливающей порядок расходования дополнительно полученных средств, а также возможности продуктивно работать над проектом бюджета на очередной год и другими документами.

Например, мы просим правительство включить средства на реализацию одного из законов в будущий бюджет, а нам отвечают: «С какой стати? Ведь сами депутаты эти нормы отменили или приостановили их действие!»

Другой пример. Недавно правительство в основном одобрило Национальную доктрину образования в Российской Федерации, в которой, между прочим, заложен выход в течение 3-х лет на те самые показатели, которые нам сегодня предлагают отменить или приостановить. В какое положение мы сами себя поставим, уважаемые коллеги? Мы что, хотим быть вернее правительству, чем само правительство? Вообще, если власть так низко ценит образование, науку, культуру, интеллект нации, не означает ли это, что у власти явные проблемы с интеллектом и культурой?

Во-вторых, законы принимаются не для того, чтобы их отменять, а для того, чтобы исполнять. Если бы одновременно с предложениями об отмене и приостановлении социальных законов нам одновременно внесли и предложения о том, как в дальнейшем они будут реализовываться (скажем, с 2001 г. — одна группа норм, с 2002 г. — следующая и т. п.), тогда бы мы могли поддержать такие проекты. Мы реалисты и готовы на компромиссы, но не за счет наших избирателей, доведенных до нищеты. Однако сейчас нам предлагают просто лишить миллионы людей социальных гарантий без всякой компенсации и надежды в будущем. С этим согласиться нельзя.

И, наконец, политическая сторона дела. Мы — орган не только законодательный, но и представительный. Поэтому мы не можем не обращать внимания на те предложения и требования, которые идут от наших избирателей. Два дня назад вам было роздано обращение 3-го Съезда профсоюза работников народного образования и науки. Подчеркиваю: не ЦК, а съезда. Позволю его себе процитировать:

«Делегаты 3-го Съезда профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации, представляющего более 5 миллионов работников образования и студентов, категорически возражают против приостановления действия статей федеральных законов, гарантирующих социальную защиту работников образования, студентов, а также работников всей бюджетной сферы».

Я прошу поставить вопрос на поименное голосование, а вас, уважаемые коллеги, прошу подумать: значимо или не значимо для вас мнение съезда, представляющего 5 миллионов ваших избирателей. Спасибо за внимание».

В результате бурной дискуссии 7 апреля за закон было подано 195 голосов, однако через 5 дней, как уже говорилось, в нарушение Регламента Государственной Думы он был без всяких изменений повторно вынесен на голосование и получил уже 243 голоса — на 17 больше, чем требуется для принятия. И тому есть две группы причин.

Первая группа — результаты выборов 19 декабря. Они преопределили состав Государственной Думы, который для большинства граждан, нуждающихся в социальной поддержке, оказался много хуже любого предыдущего состава, причем со всех точек зрения — профессиональной, социальной и политической.

В профессиональном отношении две трети состава депутатов Государственной Думы — новички. За первый год депутатской работы большинство из них, скорее всего, научится читать законы, но мало кто — писать. В полемике с коллегами автору этих строк уже приходилось, перефразируя Михаила Булгакова, рекомендовать им читать перед обедом не газеты (советские или антисоветские), но законодательные акты. Недостаток профессионализма заставляет многих новичков принимать на веру то, что говорят лидеры фракций вместо того, чтобы голосовать самостоятельно.

В социальном отношении в составе депутатов Государственной Думы от выборов к выборам становится все меньше и меньше «простых» преподавателей, медиков, работников культуры, не говоря уже о крестьянах и рабочих. Последних в новой Думе всего два, причем оба — во Фракции КПРФ. Напротив, все больше и больше становится бывших крупных государственных чиновников и предпринимателей. Понятно, что те и другие занимают, прежде всего, лоббированием, хорошо, если в рамках закона. Автору этих строк не раз приходилось наблюдать бьющую ключом жизнь в иных кабинетах и коридорах Государственной Думы, гораздо больше напоминающую товарно-сырьевую биржу, нежели Парламент. Когда же дело доходит до социальных вопросов, и экс-чиновники, и экс-предприниматели (экс de iure, но отнюдь не de facto), давно забывшие, как живут «простые» люди, в большинстве своем голосуют, исходя из своеобразно понимае-

мой ими экономической целесообразности (богатых ущемлять нельзя, а бедных можно), но вовсе не из интересов большинства избирателей.

Что касается политического состава, то, по крайней мере, во второй Государственной Думе лучше всех голосовали по социальным вопросам депутаты, принадлежавшие к левой части политического спектра: коммунисты, аграрники, члены группы «Народовластие» (в которой работал и автор), а хуже всех — депутаты правой ориентации, входившие во фракции «Яблоко», «Российские регионы» и особенно — в НДР. Примитивные агитки насчет «коммунистического большинства» во второй Думе предназначались, разумеется, для тех, кто не освоил программу по арифметике за 2 класс. На самом деле все три левые фракции никогда не насчитывали более 210 депутатов, тогда как для принятия решения простым большинством требуется 226 голосов, а для принятия важных законов — 300 голосов.

И тем не менее левый блок в Думе второго созыва был гораздо более влиятелен, чем в третьей, где он сократился примерно до 140 депутатов. Другими словами, в третьей Думе у левых нет даже блокирующего пакета голосов, не говоря уже о возможности проводить через Государственную Думу законопроекты, направленные на решение социальных проблем. Если раньше такие законопроекты втировались обычно либо Советом Федерации, либо Президентом, то теперь многие из них не смогут выйти даже из самой Государственной Думы.

В подтверждение сказанному приведу результаты голосования по «закону об отмене социальных законов», за который было отдано следующее количество голосов: во фракции «Единство» — 98,8%, во фракции «Отечество — вся Россия» — 91,3%, в группе «Народный депутат» — 82,8%, во фракции «Яблоко» — 76,2%, во фракции «СПС» — 65,2%, во фракции «Регионы России» — 42,9%. Против закона выступили коммунисты, аграрники и около половины депутатов группы «Регионы России».

Вторая группа причин, обеспечивших успех правительственному законопроекту, имеет конъюнктурный характер. К причинам этого рода относятся, с одной стороны, прямое давление правительства и президентской администрации на депутатов правой и центристской части политического спектра, а с другой, — желание многих политиков околоцентристской ориентации заслужить место в новом правительстве. Без учета этих обстоятельств невозможно понять некоторые «необъяснимые» факты, связанные с принятием закона, а именно:

— множество депутатов, которые в составе социальных комитетов категорически выступали против закона, в конце концов проголосовали за его принятие (например, в Комитете по образованию и науке таких депутатов 4 из 12);

— позиция бюджетного комитета в отношении закона, как уже упоминалось, изменилась буквально в течение 3-х часов 7 апреля;

— прямо на глазах менялись и позиции некоторых фракций (например, официальная позиция фракции «СПС» 5-го, 7-го и 12-го апреля выражалась, соответственно, формулами: «против», «не поддерживать» и «поддержать»).

Закон принят в первом чтении, и теперь только избиратели, работая со своими депутатами в одномандатных округах, способны защитить собственные интересы. Разумеется, и в Думе борьба не прекратится. Так, мною уже подана поправка, предусматривающая приостановление президентского указа № 1103, которым с 1 сентября 1999 г. была в полтора раза повышена заработная плата самому Президенту, всем федеральным чиновникам, а следовательно, и депутатам Государственной Думы. Если парламент так легко отменяет социальные гарантии для своих избирателей, не правильнее ли депутатам начинать с господ управленцев и самих себя, ибо нынешнее бедственное положение большинства людей — это прежде всего результат бездарного управления. Надеюсь, голосование покажет, как говорили в 1991 г., «кто есть ху».

В заключение не могу не сказать несколько слов о поразившем меня радиовыступлении одного крупного политика. Этот господин рассуждал о том, что думские и президентские выборы доказывают приверженность страны капиталистическому пути развития со всеми вытекающими отсюда последствиями. Одно из таких последствий — неизбежное урезание социальных гарантий, ибо подобные пережитки «социализма» может позволить себе лишь очень богатое общество, а современная Россия — бедная страна. Поэтому ей

нужно начинать все сначала и долго-долго бороться за то, что имеет сейчас передовой Запад.

Подобные рассуждения отчасти справедливы и беспредельно циничны одновременно. Их беспредельный цинизм заключается в том, что сначала страну расчлениают на части, разрушают ее экономику и культуру, отдают «новым русским» львиную долю национального богатства, а теперь еще и приговаривают: мы слишком бедны и социальных гарантий позволить себе не можем! Частичная же справедливость заключается в том, что при выборной системе, и даже при том подкупе и манипулировании, какими выборы сопровождаются в России, народ по большому счету всегда расплачивается за свои ошибки. Как тут не вспомнить Конфуция: «Глупость — это дар Божий, но нельзя им злоупотреблять!». Или вновь ставшие актуальными строки Владимира Высоцкого:

«Эх, за веру мою беззаветную
Столько лет отбывал я в раю.
Променял я на жизнь беспросветную
Несусветную глупость свою!»

Опубликовано: Красный путь. 2000. 12 мая. № 21. С. 1, 6.

ЗАКОН О ПИТАНИИ ШКОЛЬНИКОВ ПОД ВОПРОСОМ

22 января по требованию представителя Правительства в Госдуме нижняя палата Парламента в очередной раз перенесла рассмотрение двух альтернативных законов, которые должны были установить нормы финансирования питания школьников, в том числе за счет федерального бюджета.

Напомню суть проблемы. В настоящее время действует Федеральный Закон «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования». Причем если изначально суммы расходов на питание были установлены в отношении к минимальной заработной плате, то в 2000-м г., опять же по требованию Правительства, Госдума приняла закон, устанавливающий эти суммы в твердых показателях. На данный момент, согласно Закону, федеральный бюджет должен выделять на питание одного ребенка 1,5 руб. в день и бюджет субъекта Российской Федерации еще 1,5 руб. Излишне говорить, что на такие деньги никого ничем накормить невозможно. Но самое интересное, что все последние годы в части финансирования из федерального бюджета исполнение этого закона приостанавливается.

Летом прошедшего года в Думу были внесены два альтернативных законопроекта. С подачи Правительства проправительственные фракции и группы внесли закон, который предусматривает, что Федерация должна выделять на питание одного ребенка в начальной школе 5 руб. При этом предлагается аннулировать обязательство государства финансировать питание детей в основной, старшей школе, ПТУ, техникумах, колледжах.

Параллельно группа депутатов Комитета по образованию и науке, среди которых есть и депутаты, представляющие правительственные фракции, внесла другой законопроект, который предусматривает те же 5 руб. за счет федерального бюджета на питание ребенка в начальной школе и 5 руб. отсюда же на питание детей из малообеспеченных семей, т. е. семей с доходами ниже официально установленного прожиточного минимума в школе основной, старшей, в системе начального и среднего профессионального образования. Мы полагаем, что, перейдя из четвертого в пятый класс, ребенок не перестает хотеть есть. К сожалению, получено отрицательное заключение Правительства на наш законопроект.

Основные аргументы против него сводились к следующему. Нельзя в школе делить детей на представителей обеспеченных и необеспеченных семей. Нам это представляется более чем сомнительным, поскольку существует мировая практика, когда государство берет на себя питание детей из необеспеченных семей, а остальные оплачивают его сами. Такая же практика существует и в Москве. С другой стороны, считаем, что нельзя во имя ложно понимаемой нравственности лишать детей элементарных условий, к которым относится и питание. Короче говоря, ребенку на голодный желудок вряд ли будет легче понимать, что он равен со всеми другими детьми и его не относят к малообеспеченным.

Комитет готовился к обсуждению двух законопроектов еще в декабре, однако Представитель Правительства в Госдуме предложил перенести его на январь. Комитет был согласен на перенос, поскольку полагал, что речь идет о едином согласованном тексте законопроекта. Но, как выяснилось, ситуация совершенно иная.

В Правительстве борются две группы и два мнения. Насколько можно судить, «социальный» блок во главе с В. И. Матвиенко настаивает на принятии законопроекта, по которому нужно кормить детей в начальной школе, тогда как «финансовый» настаивает на том, чтобы федеральный бюджет на питание детей вообще ничего не выделял. Сейчас нам предложено отложить рассмотрение законопроектов до выяснения судьбы президентского закона, распределяющего обязанности между Федерацией, субъектами Федерации и органами местного самоуправления. Есть все основания предполагать, что в Правительстве преобладают намерения снять с Федерации всякие обязательства в этой области. Аргументация очень простая. Власть должна отвечать за те организации, которые учредила. Учредитель школы — либо муниципальные органы власти, либо — субъекты России. И, соответственно, за питание в школах должны отвечать они.

Это было бы логично, если бы не тенденция последних лет: чем дальше, тем больше финансы собираются в федеральный бюджет, в центр, а финансовые обязательства раздаются в регионы. Если по Бюджетному кодексу положено, чтобы все деньги в стране делились «50 на 50», то в последние годы в федеральный бюджет собирается свыше 60% всех финансовых средств. Результат такой политики может быть только один: питание детей останется проблемой их родителей и, в лучшем случае, проблемой регионов и муниципальных образований. Рассуждения коллег о том, что у государства нет денег на питание детей, не выдерживают критики. Вся цена вопроса по нашему закону, предусматривающему питание детей из малообеспеченных семей не только в начальной школе, но и в средней и старшей школе, — примерно 9 млрд. руб. Для сравнения скажу, что профицит федерального бюджета 2003 г. составляет 72 млрд. руб. Из них 50 млрд. руб. собираются направить на опережающую выплату внешних долгов, а остальное — в резерв Правительства.

Мы приходим к выводу: вопрос социальной политики из экономического превращается в идеологический. Все разговоры о здоровье детей и здоровьесберегающих технологиях без финансовой поддержки останутся только разговорами. Комитет по образованию и науке Госдумы будет настаивать на рассмотрении альтернативных законопроектов, не дожидаясь осени, как нам предлагают в правительственных фракциях. Надеемся, что здравый смысл возобладает.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 23—31 янв. № 4. С. 4 (под заголовком «Питание школьников под вопросом»).

ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ЗНАЧЕНИЕ И МЕСТО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Предлагаемые вниманию читателя размышления автора имеют целью освещение основных проблем дополнительного образования, состояния их законодательного регулирования, а также вопросы о том, что нужно делать и что можно реально сделать в этом отношении в ближайшей перспективе.

В целях построения системы федерального образовательного законодательства и повышения эффективности его воздействия на образовательную политику в целом автором предложена функциональная классификация законов Российской Федерации. Согласно этой классификации, **система образовательного законодательства** должна включать в себя следующие **семь основных блоков**:

1. конституционное законодательство;
2. интегральные законы;
3. отраслевые законы;
4. законы «тумблерного» типа;
5. бифункциональные законы, реализующие функции законов отраслевого и «тумблерного» типа;
6. законы ситуативного назначения;

7. законодательные акты в смежных областях права, обеспечивающие функционирование и развитие образования.

Рассмотрим эти основные направления в ракурсе отражения в них проблем дополнительного образования.

1. Как известно, **Российская Конституция** в части регулирования права на образование более чем несовершенна. Так, статья 43 гарантирует гражданам такие права, которых в российском образовании не было даже в советский период (например, права на общедоступное, т. е. без конкурса, и бесплатное дошкольное образование, а также на общедоступное и бесплатное среднее профессиональное образование), однако не гарантирует таких прав, которые традиционно существовали (например, на общедоступное и бесплатное образование в старшей школе и профессионально-технических учебных заведениях).

С точки зрения рассматриваемой темы важно отметить, что Российская Конституция, в отличие, например, от германской, не гарантирует право граждан на дополнительное образование вообще и право на образование взрослых, в частности. Это одна из тех причин, которая делает абсолютно необходимым специальный закон «О дополнительном образовании» и может служить аргументом в его пользу.

2. К группе **интегральных законов** в системе российского образовательного права могут быть отнесены: Национальная доктрина образования, Закон РФ «Об образовании» (действует с июля 1992 г.) и Образовательный кодекс. Логически первые два законодательных акта должны были заложить фундамент системы, а третий — завершить этап ее формирования. Однако исторически все сложилось иначе.

Судьба *Национальной доктрины образования* оказалась довольно драматичной. Ее проект, подготовленный профильными парламентскими комитетами совместно с Министерством образования, Российской Академией образования, Российским Союзом ректоров, профсоюзами и другими организациями и доработанный правительственной комиссией, 15 января 2000 г. был одобрен Всероссийским совещанием работников образования в ухудшенном, но приемлемом варианте. Под эту версию Доктрины будущий Президент России В.В. Путин получил поддержку значительной части образовательного сообщества. В феврале того же года Доктрина была в основном одобрена на заседании Правительства, а 4 октября утверждена его Постановлением № 751 в «секвестрованном» виде: из текста исчезли почти все сколько-нибудь серьезные финансовые и социальные обязательства государства, касающиеся бюджетного финансирования образования, уровня оплаты труда, пенсионного обеспечения работников образовательных учреждений, студенческих стипендий и т. д.

Общая формулировка о том, что в России каждому гражданину должна быть обеспечена возможность продолжения образования в течение всей жизни, в Доктрине сохранилась, однако в декларативной форме, поскольку исчезли финансовые механизмы ее реализации.

Закон РФ «Об образовании» — интегральный Базовый закон — в том виде, как он был принят в 1992 г., регулировал в основном деятельность тех образовательных учреждений, которые реализуют основные образовательные программы — от детского сада до аспирантуры. Вопросы дополнительного образования оказались его «ахиллесовой пятой», поскольку не были прописаны в статье 5, устанавливающей государственные гарантии прав граждан в области образования.

В известной мере ситуацию удалось изменить во второй редакции Закона (1996 г.), когда в его 12-ю статью была внесена поправка, согласно которой права и обязанности образовательных учреждений распространяются на общественные объединения, основной уставной целью которых является образовательная деятельность только в части реализации ими образовательных программ. Эта действующая норма Закона на более высоком уровне легитимизировала работу просветительских общественных объединений типа общества «Знание» России.

Образовательный кодекс Российской Федерации в настоящее время находится в стадии разработки, причем автор намерен добиваться, чтобы одна из его специальных частей была посвящена именно дополнительному образованию, включая образование взрослых.

3. **Законы отраслевого типа** регулируют различные подсистемы (уровни, сектора) системы образования. В настоящее время единственным действующим среди таких законов

является *Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»*, принятый в 1996 г. после двукратного наложения вето Президентом Б.Н. Ельциным.

Практика показывает ошибочность распротраненных представлений о бессмысленности принятия особых отраслевых законов, поскольку законы в России плохо исполняются. Напротив, сопоставляя, скажем, работу вузовской системы с работой систем среднего или начального профессионального образования, можно заметить, что вузы, в отношении которых действует специальный закон, финансируются и обеспечиваются лучше других уровней профессионального образования. Следовательно, несмотря на плохое исполнение, определенный результат действия Закона налицо.

В данной группе наиболее важным, с точки зрения рассматриваемой темы, должен был стать закон *«О дополнительном образовании»*.

Началом его истории была инициатива Правительства, которое внесло в Государственную Думу проект федерального закона «О дополнительном профессиональном образовании». Фактически этот законопроект регулировал исключительно деятельность учреждений повышения квалификации и переподготовки кадров, относящихся в основном к ведению Министерства образования и других федеральных ведомств, иначе говоря, предмет регулирования законопроекта был уже, чем заявленное название. Поскольку принятие такого закона закрывало возможности законодательного регулирования других областей дополнительного образования, нами была задумана и реализована концепция законопроекта, призванного регулировать сферу дополнительного образования в целом, после чего совместная рабочая группа свела два законопроекта в один.

Госдума третьего созыва и Совет Федерации успешно приняли этот закон, причем, стремясь к его продвижению, мы пошли на максимальные уступки коллегам по исполнительной власти: из 38 поправок Правительства были приняты 37, а из 31 поправки Президента — 30; более того, когда Президентская Администрация, как это обычно бывает, не формулировала свои замечания в форме поправок, мы сами вырабатывали формулировки и вносили их в таблицу под заголовком «поправка Президента в редакции депутата О. Н. Смолина». В Госдуме Правительство и президентская Администрация фактически поддержали принятие закона во втором и третьем чтении, а сама Госдума приняла его конституционным большинством голосов.

Тем не менее, закон был неожиданно заблокирован Президентской Администрацией, а мотивы вето были изложены в письме Президента от 8 августа 2001 г. Приведем и прокомментируем несколько выдержек из этого поразительного документа.

«Федеральный закон рассматривает дополнительное образование в качестве самостоятельного уровня образования, а не как дополнительные образовательные программы и услуги». — Это прямая дезинформация: в действительности закон трактует дополнительное образование как некий «вертикальный» его сектор, пронизывающий все уровни образования, а вовсе не как его самостоятельный уровень.

«По смыслу законодательства Российской Федерации об образовании, содержание дополнительного образования в значительной мере является предметом свободного усмотрения образовательного учреждения и потому не требует столь подробного законодательного регулирования». — Однако авторы закона и не пытались регулировать содержание дополнительного образования, за исключением отдельных случаев установления стандартов в этой области, которые, в свою очередь, были отданы в ведение исполнительной власти. Закон же предназначался для регулирования прав граждан в области дополнительного образования и вопросов, связанных со статусом соответствующих образовательных учреждений.

«В связи с этим представляется необоснованным построение самостоятельной системы дополнительного образования, включающей в себя государственные образовательные стандарты дополнительного образования, органы управления дополнительным образованием, сеть специальных образовательных учреждений и организаций, осуществляющих деятельность в области дополнительного образования, а также объединений этих учреждений и организаций». — Судя по приведенной цитате, авторы Президентского письма полагают, что систему дополнительного образования строит законодатель, тогда как в действительности ее не существует! Не существует тысяч учреждений дополнительного образования детей, включая дворцы, клубы, станции и т. п.? Не существует системы повышения квалификации и переподготовки кадров, включая факультеты, институты и ака-

демии? Другими словами, нам пытаются запретить признание в законе того, что есть в реальности. Другой такой пример юридического фетишизма трудно найти в переписке Президента с Государственной Думой.

«Излишними также являются положения федерального закона, определяющие государственную политику в области дополнительного образования как самостоятельное направление государственной политики в сфере образования». — Как уже упоминалось, например, в Германии право на продолженное образование (в отечественной терминологии — на образование взрослых) попало даже в Конституцию! В России же политику в области дополнительного образования вообще не хотят признавать за образовательную политику! В индустриально развитых странах затраты на дополнительное образования сопоставимы по уровню с затратами на высшее профессиональное образование, а в России они на порядок меньше! Общеизвестно, что современный человек каждые 5–6 лет должен повышать квалификацию, а иногда и менять специальность, другими словами, превращаться в хорошем смысле в вечного студента — без этого войти в информационное общество невозможно!

Короче говоря, пером авторов Президентского письма водила удивительная близорукость.

В течение целого года Комитет Госдумы по образованию и науке совместно с представителями Минобрнауки России пытался договориться с Президентской Администрацией о согласительных процедурах по этому закону. Госдума приняла специальное обращение к Президенту с предложением создать специальную комиссию. Заявив о готовности принять все требования Президентской Администрации, Комитет, тем не менее, согласия на продолжение работы не получил. Взамен нам предложили подготовить поправки к Базовому закону в части дополнительного образования, т. е. начать работу практически сначала. Скорее всего, законодателям придется идти и этим путем, однако в таком случае часть содержательных норм закона «О дополнительном образовании» неизбежно будет потеряна.

В настоящее время мы намерены предпринять попытку преодоления вето Президента в Государственной Думе. Чтобы увеличить ее шансы на успех, представителям системы образования необходимо поработать с депутатами от своих регионов, обращаясь к ним с требованием проголосовать за этот закон. Пользуясь случаем, укажу, что особое внимание следует обратить на депутатов от правительственных фракций, представляющих партию «Единая Россия». Причины тому следующие.

В Госдуме второго и третьего созывов нами постоянно проводится обработка результатов голосований по вопросам образования, причем результатов всех без исключения (законы, поправки, причем не только собственно образовательные, но и связанные с образованием вопросы бюджета, налогообложения и т. п.). Мы учитываем все без исключения результаты, что делает невозможной выборку голосований в интересах какой-либо фракции или партии. За два первых года работы Третьей Госдумы картина оказалась следующей.

В 2001 г. первый рейтинг поддержки образования получила Агропромышленная группа (+89% округленно), второй рейтинг — фракция КПРФ (+87%). В 2000 г., напротив, коммунисты были первыми, а Агропромгруппа — второй. Третье место заняла группа «Российские регионы» — +55% поддержки образования. Четвертое место — фракция «ЯБ-ЛОКО» (+48%), поднявшаяся с седьмого места в 2000 г. Пятое место заняли депутаты, не входящие в группы. Шестое место — группа «Народный депутат», ухудшившая свои показатели по сравнению с 2000 г., когда она была пятой. Седьмой рейтинг получила фракция «Отечество — Вся Россия», более всех других ухудшившая свои показатели: будучи третьей в 2000 г. и имея 49% поддержки образования, в 2001 г. это напрямую связано с созданием проправительственного «блока четырех» и партии «Единая Россия».

Третье место снизу по уровню поддержки образования два года подряд занимает фракция «Союз правых сил» (-5% в 2000 и +22% в 2001 г.). Предпоследний рейтинг на протяжении двух лет имеет фракция ЛДПР (-5% и +11%, соответственно). Следует иметь в виду, что во второй Госдуме фракция ЛДПР была четвертой по уровню поддержки образования, а в настоящее время оказалась предпоследней. Это — прямое следствие резкого поворота курса ЛДПР во внутренней и внешней политике. Наконец, последнее место среди всех фракций и групп на протяжении двух лет занимает «Единство» — единствен-

ная фракция, имеющая отрицательный рейтинг поддержки образования (-35% в 2000 и -22% в 2001 г.). Минус означает, что эта фракция голосовала «против» образования чаще, чем «за». Если другие депутатские объединения стремились уклониться от голосования в случае несогласия с законами, направленными на поддержку образования, то «Единство» активно голосовало «против».

Интересно, что две из трех фракций с самым низким рейтингом более всего рекламируют себя как защитников образования и бюджетной сферы в целом. Соответственно, именно депутаты этих фракций должны стать объектом воздействия со стороны работников системы дополнительного образования.

4. Законы «тумблерного» типа предназначены для того, чтобы «запустить» в действие одну или несколько норм Базового или отраслевого закона.

Наиболее важным из таких законов является *Федеральная программа развития образования* (ФПРО). Положение, согласно которому именно такая программа должна быть организационной основой развития образования, было установлено еще первой редакцией Закона РФ «Об образовании» 1992 г. Сама же Федеральная программа была утверждена специальным законом в апреле 2000 г. С тех пор она неоднократно подвергалась критике, в том числе справедливой. Так, в ФПРО не отражены многие положения, позднее вошедшие в «Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 года», что делает их легитимность проблематичной. Однако ФПРО полезна уже тем, что под нее каждый год система образования получает бюджетные средства, предполагаемый объем которых за 5 лет составит 16,5 млрд. руб.

К достоинствам ФПРО следует отнести и целый ряд положений в области дополнительного образования, отсутствующих в Базовом законе, в частности, в области дополнительного образования детей.

5. В группе бифункциональных законов, которые проходили через Российский Парламент, назову лишь один — *Федеральный Закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)»*. Для нашей темы закон наиболее важен, поскольку работа с инвалидами является в настоящее время одним из существенных направлений деятельности отечественных и зарубежных просветительских организаций, в т. ч. Общества «Знание» России.

Судьба данного законодательного акта во многом схожа с судьбой федерального закона «О дополнительном образовании». Дважды, в 1996 и 1999 гг., Госдума и Совет Федерации принимали этот закон и дважды он получал вето Президента Б. Н. Ельцина. В декабре 2000 г. во время встречи Президента В. В. Путина с группой руководителей общественных организаций инвалидов, среди которых были и депутаты Госдумы, мною был поставлен вопрос о необходимости принятия закона о специальном образовании. Такая необходимость аргументировалась стремлением перейти от концепции простой социальной помощи к концепции социальной реабилитации, поскольку, получив образование, инвалиды будут в состоянии получить работу и обеспечивать себе достойную жизнь, а не просить средства у государства. Президент согласился с аргументацией и дал поручение Главному государственному правовому управлению вступить в согласительные процедуры по данному закону с думским Комитетом по образованию и науке.

В течение десяти месяцев Президентская Администрация согласительных процедур не начинала, затем полгода они продолжались — с придирками буквально к каждому слову. 1 апреля 2002 г. согласованный текст Закона лег на стол руководителя Главного государственного правового управления Президента России. Мы не потеряли надежды до конца текущего года этот многострадальный закон принять. Он регулирует право на образование почти 10% детей, которые так или иначе нуждаются в специальных образовательных условиях. Многие индустриально развитые страны такие законы уже приняли, поскольку тенденция к росту детей с ограниченными физическими или психическими возможностями наблюдается во всем мире. Кстати, Европейская ассоциация образовательного права, в отличие от Администрации Президента, оценила российский закон о специальном образовании весьма высоко. Поскольку рассматриваются в нем преимущественно вопросы общего (школьного) образования, принятие закона не решит проблем образования взрослых инвалидов, однако сделает первые важные шаги в направлении такого решения.

6. В группе законов ситуативного назначения в настоящее время действующим является лишь один — *Федеральный Закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных*

ных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (во второй редакции). Закон, в частности, затрудняет процесс ликвидации образовательных учреждений и всякого рода произвольные их реорганизации. Смысл и идеология закона просты: все это возможно при согласовании интересов коллективов и органов власти различных ветвей и уровней. По опыту работы в профильном парламентском Комитете хорошо знаю, что Закон в ряде случаев выполнил свои защитные функции, в т. ч. когда речь шла о ликвидации и реорганизациях в системе дополнительного образования.

Другой закон, имеющий прямое отношение к нашей теме, — *Федеральный Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании» и в Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в части дистанционных образовательных технологий)»*. Считаю, что это закон ситуативного назначения, поскольку его необходимость связана со стремлением легитимизировать дистанционные технологии, до настоящего времени для многих остающиеся непривычными. Однако со временем такая необходимость отпадет. Не за горами то время, когда к дистанционным технологиям будут относиться так же, как и к обычным. Более того, существует представление, согласно которому доиндустриальная цивилизация породила систему обучения «учитель — ученик», индустриальная цивилизация сделала наиболее распространенной классно-урочную (аудиторную) систему, а постиндустриальная цивилизация сделает преобладающими дистанционные образовательные технологии.

По этой причине данный закон является одним из наиболее реформистских. Законодатель стремится дать учреждениям, работающим в полном объеме по дистанционным образовательным технологиям, те же права и обязанности, что и обычным образовательным учреждениям. Точно так же и для обучающихся в этих учреждениях предполагаются те же права и обязанности, что и для всех, кто получает образование в аналогичной форме (очной, заочной, очно-заочной). Уверен: возможности дистанционных образовательных технологий в развитии дополнительного образования и, в особенности, образования взрослых еще шире.

7. Среди законодательных актов в смежных областях права, обеспечивающих функционирование и развитие образование, наибольший интерес для наших целей представляют бюджетное и налоговое законодательство.

7.1. Бюджетное финансирование образования в России в последние годы улучшалось, однако скорость решения проблем явно отставала от их нарастания.

Напомню, что в документе, подготовленном Госсоветом России для Правительства, предполагалось увеличивать расходы на образование из федерального бюджета ежегодно не менее, чем на 25%. При доработке документа в Правительстве эта позиция, как и почти все, связанные с финансированием, была «вычеркнута». При этом аргументация Минэкономики и даже Минобразования состояла в том, что фактические расходы на образование в последние годы росли почти на 50%. Однако в проекте бюджета на 2003 г. Правительство предложило увеличить такие расходы лишь на 22%, т. е. меньше, чем требовал Госсовет. И это при том, что образование объявлено одним из приоритетных направлений бюджетного финансирования (в среднем расходы бюджета должны вырасти в 2003 г. на 12,8%). Таким образом, образование действительно оказывается одним из приоритетов, но «второго сорта», поскольку значительно больше должны вырасти расходы на здравоохранение, культуру, социальную политику и, особенно, правоохранительную деятельность (46%).

С 1 января 2003 г. предполагается повысить надбавки за ученые степени кандидата и доктора наук, работающих в вузах, в три раза, т. е. до 900 и 1500 руб., соответственно.

В бюджет заложены средства на увеличение заработной платы педагогическим работникам на 33% в среднем с 1 октября 2003 г. Такое решение вопроса имеет не столько экономический, сколько политический смысл. Напомню, что в конце 2003 г. страну ожидают выборы в Госдуму и аналогичные «технологии» применялись в 1993, в 1995 и в 1999 гг., когда как раз перед выборами в Парламент заработная плата, довольно долго перед тем неподнимавшаяся, несколько увеличивалась, чтобы народ мог вздохнуть с облегчением и проголосовать за партию власти.

С 1 сентября следующего года предполагается в 2 раза поднять стипендии студентам и учащимся профессиональных учебных заведений всех уровней, доведя расчетную величину стипендиального фонда до 400 руб. в месяц в среднем на студента вуза. Стипендии,

напомню, не повышались с июля 2000 г., и, следовательно, подобное решение также имеет явный политический смысл.

Хотя дополнительное образование и, в частности, образование взрослых финансируется в России из бюджетов различных уровней лишь в небольшой степени, ко многим работникам этой системы сказанное имеет самое прямое отношение.

7.2. В сфере *налогового законодательства* в последнее время в российском финансовом блоке Правительства и в большинстве Государственной Думы возобладала странная, на мой взгляд, идеология, согласно которой все без исключения должны платить одинаковые налоги. На протяжении 90-х гг. наше псевдолиберальное правительство многократно предлагало отменить или сократить налоговые льготы для образовательных учреждений, а вторая Госдума, которую в 1996—1999 гг. постоянно называли прокоммунистической, упорно эти налоговые льготы сохраняла. Теперь Госдума третьего созыва, голосующая за все предложения Правительства без разбора, льготы по налогу на прибыль для образовательных учреждений уже отменила. Ежегодные потери составят, по нашим скромным оценкам, 7—9 млрд. руб. При этом представители Правительства и доминирующие в Бюджетном комитете правые и правоцентристы нам говорили: все теперь поставлено в равные условия на рынке, и в этом состоит громадное достижение. В ответ мне приходилось задавать вопрос: какое может быть равенство на рынке между водочной компанией и школой, табачной компанией и больницей, Газпромом и Большим театром, инвалидами и «новыми русскими»?

Правительство согласилось с сохранением тех налоговых льгот в части дополнительного образования взрослых, которые напрямую связаны с переквалификацией работников, причем под жесткие условия. Получить второе высшее образование за счет организации, и при этом сохранить налоговую льготу не удастся. Что касается общего образования, гражданского образования и других секторов образования взрослых, которые активно поддерживаются за рубежом, в частности, в той же Германии, то добиться проведения соответствующие поправки в налоговом законодательстве в момент принятия Налогового кодекса не удалось.

Сейчас группа депутатов Государственной Думы нашего Комитета и бюджетного Комитета (в основном это депутаты от фракций Компартии, Агропромгруппы, фракции «Яблоко» и отчасти от группы «Российские регионы») внесли поправки в Налоговый кодекс, пытающиеся вернуть, хотя бы отчасти, существовавшие на протяжении 10 лет налоговые льготы. Чем закончится история этих законов, сказать однозначно нельзя. Не думаю, что в данном случае российскому опыту следует подражать.

Подводя итог, следует сказать, что система дополнительного образования не только обеспечивает многостороннее развитие личности и удовлетворение ее потребностей, но представляет собой ту его подсистему, которая может сделать образование действительно непрерывным, проходящим через всю жизнь человека.

Опубликовано: Современные технологии в музыкальном образовании. Материалы II международной научно-практической конференции. Омск. 2003 г. 25—27 марта Омск, 2003. С. 4—15.

ПОЧЕМУ ВОЗМОЖНОСТИ НЕ РАВНЫ? ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ИНВАЛИДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Определение понятий

Для определения статуса инвалида представляется важным прежде всего выяснить основные его критерии, которые используются в международной и отечественной нормативно-правовой базе. Анализ российских и зарубежных специальных документов показывает, что **статус инвалида** складывается, как минимум, из трех составляющих:

- 1) признаки инвалидности;
- 2) причины инвалидности;
- 3) процедура установления инвалидности.

В отечественной и зарубежной правовой практике упор делается на те или иные из трех названных параметров, однако в явном или скрытом виде присутствуют они все.

В *Федеральном Законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»* (1995 г.) дается следующее **определение инвалида**: «лицо, которое имеет нарушение здоро-

вья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты» (ст. 1)¹.

В международных документах представлено иное по характеру расположения признаков, но сходное по содержанию определение понятия «инвалид». Так, *Декларация о правах инвалидов* (1975 г.) определяет последнего как «лицо, которое не может самостоятельно обеспечить полностью или частично потребности нормальной личной и / или социальной жизни в силу недостатка, будь то врожденного или нет, его или ее физических или умственных способностей» (п. 1)².

Аналогичным образом во *Всемирной программе действий в отношении инвалидов* (1982 г.) под инвалидностью понимается «любое ограничение или отсутствие (в результате дефекта) способности осуществлять ту или иную деятельность таким образом или в таких рамках, которые считаются нормальными для человека» (п. 6)³.

Наконец, *Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов* (1993 г.) определяют инвалидность как функцию «отношений между инвалидами и их окружением» (п. 6) и указывают, что «термин «инвалидность» включает в себя значительное число различных функциональных ограничений. Люди могут стать инвалидами вследствие физических, умственных или сенсорных дефектов, состояния здоровья или психических заболеваний. Такие дефекты, состояния или заболевания по своему характеру могут быть постоянными или временными» (п. 17)⁴.

Таким образом, **инвалидность проявляется** в двух аспектах:

1. стойкое нарушение здоровья;
2. ограничение возможностей участия в определенных видах деятельности и включения в полноценную социальную жизнь.

Близость отечественной и международной нормативной базы проявляется в сходстве определений **причин инвалидности**:

- врожденный недостаток (дефект);
- приобретенный недостаток.

Сами недостатки (дефекты) имеют физическое, умственное или сенсорное происхождение. Причем приобретенные недостатки могут быть последствиями заболеваний или травм.

Что касается **процедуры установления инвалидности**, то здесь обнаруживается национальная специфика. Особенность отечественного определения инвалидности в том, что, с точки зрения права, инвалидами не становятся с рождения или после болезни. Чтобы получить статус инвалида, человек должен быть признан таковым в установленном законом порядке. Очевидно, что в нашей стране процедура установления инвалидности заявительная: гражданин должен обратиться к государству с просьбой признать его инвалидом. Другими словами, имея даже очень серьезные нарушения здоровья, человек может и не быть инвалидом, если не обратился в соответствующие службы⁵.

Особенности терминологии имеют большое значение для постановки проблемы. Помимо собственно термина «инвалид», в нормативно-правовых документах встречаются также понятия «лица с особыми потребностями», «лица с ограниченными возможностями», «лица с ограниченными возможностями здоровья», «лица, имеющие недостатки в физическом или умственном развитии», «лица с отклонениями в развитии» и некоторые другие.

¹ Федеральный Закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

² Декларация о правах инвалидов (Принята 09.12.1975 Резолюцией 3447 (XXX) на 2433-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

³ Всемирная программа действий в отношении инвалидов (Принята 03.12.1982 Резолюцией 37—52 Генеральной Ассамблеи ООН) // Всемирная программа действий в отношении инвалидов. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1983. С. 1—61.

⁴ Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов (Приняты в г. Нью-Йорке 20.12.1993 Резолюцией 48/96 Генеральной Ассамблеи ООН) // Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1994.

⁵ Котова С. Ю. Инвалиды с точки зрения закона // Дети-инвалиды: защита прав и интересов. Приложение к журналу «Школьный вестник». М., 2002. С. 16, 23.

В советской практике явное предпочтение отдавалось термину «лица, имеющие недостатки в физическом или умственном развитии», который ныне совершенно ушел из политико-правовой базы и практически не использовался в постсоветский период.

Международные правовые документы, как правило, стремятся не использовать понятие «инвалид». Взамен в последние годы чаще употребляются определения: «лица с особыми потребностями» и «лица с ограниченными возможностями». Применение последнего в нашей стране вызывает острое недовольство со стороны самих инвалидов и их общественных организаций, которых удивляет, кто же ограничил их возможности.

Таким образом, наиболее нейтральными в настоящее время следует признать два понятия: «лица с особыми потребностями» (зарубежные документы) и «лица с ограниченными возможностями здоровья» (в России).

Образование инвалидов: некоторые нерешенные проблемы и необходимость законодательного регулирования

Необходимость регулирования вопроса специальной организации образования для лиц с ограниченными возможностями здоровья на законодательном уровне обусловлена тремя группами причин.

Во-первых, причины социальные. Для современной цивилизации характерна тенденция к росту числа лиц (особенно детей) с физическими и (или) психическими недостатками. Это связано как с ослаблением естественного отбора, так и с усилением воздействия на человека всей совокупности патогенных факторов, продуцируемых современным производством и всем образом жизни в индустриальном обществе (техногенное отчуждение, социальные стрессы, наркотики, алкоголь и т. п.).

В условиях современной России эта тенденция приобретает особенно острый характер. По оценкам академика И. В. Бестужева-Лады, в России только 15–20% выпускников школ практически здоровы, зато 11% детей в возрасте до 16 лет имеют серьезные отклонения в развитии, из них лишь 0,25 млн. обучаются в специальных школах. Еще более тревожные цифры называют официальные источники в Правительстве России: от 4 до 10% здоровых детей в субъектах Федерации и не менее 10% инвалидов от общего числа обучающихся в общеобразовательной школе (около 2 млн. человек). С учетом воспитанников дошкольных образовательных учреждений, учащихся и студентов профессиональных учебных заведений, а также членов их семей, затрагиваются интересы до 10 млн. человек.

Во-вторых, причины юридического (в т. ч. юридико-технического) характера. В соответствии с международными стандартами, права человека (тем более, когда это касается столь значительной группы лиц) должны регулироваться законом. Не менее важно, что пункт 5 статьи 5 Закона РФ «Об образовании» прямо устанавливает обязанность государства полностью или частично нести расходы на содержание граждан, нуждающихся в социальной помощи, в период получения ими образования, а также установить федеральным законом категории таких граждан, формы и размеры помощи. В этом смысле законопроект был прямо направлен на реализацию базового Закона.

Противники принятия специального закона об образовании инвалидов из правительственных и президентских структур мотивировали мнение о нецелесообразности его принятия, среди прочего, тем, что соответствующие вопросы могут быть урегулированы поправками в действующие законы РФ «Об образовании» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», а также Типовым положением «О специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии». Однако попытка включить дополнительно сотни норм, регулирующих вопросы специального образования, в любой из названных законов привела бы к увеличению его объема в 1,5–2 раза, к структурным нарушениям и полному дисбалансу содержания.

При этом Типовое положение, утверждаемое Постановлением Правительства, не может решить всех проблем, поскольку:

— регулирует деятельность государственных и муниципальных учреждений указанного типа, а для негосударственных образовательных учреждений выполняет функцию при- мерного;

— распространяется на лиц, обучающихся в специальных образовательных учреждениях и специальных классах (группах), но не охватывает обучающихся в образовательных учреждениях общего назначения;

— де-юре ограничивает права в области образования лиц с ограниченными возможностями здоровья, устанавливая, что соответствующие учреждения могут реализовать лишь «образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования», но не программы среднего профессионального, высшего и послевузовского профессионального образования¹;

— не регулирует права лиц с ограниченными возможностями здоровья на получение дополнительного образования.

Большинство из перечисленных позиций не могут быть исправлены подзаконными актами, поскольку требуют регулирования на законодательном уровне.

В-третьих, причины экономические, которые, очевидно, были решающими при определении позиции Правительства и Президента по отношению к вопросу о законодательном регулировании образования инвалидов, хотя открыто это декларировалось не всегда. По расчетам специалистов Минобразования России, в ценах 1997 г. соответствующий закон ежегодно должен был «стоять» консолидированному бюджету 98,622 млн. руб., в т. ч. федеральному — 94,117 млн.

Необходимость бюджетных затрат на специальное образование связана с тем, что, во-первых, подобно расходам на образование вообще, они должны рассматриваться не как потери бюджета, а как долгосрочные инвестиции; во-вторых, затраты на профессиональную и социальную реабилитацию лиц с ограниченными возможностями здоровья принципиально предпочтительнее политики социального обеспечения с точки зрения не только чисто экономической, но и развития человеческого потенциала страны.

Главным аргументом в пользу необходимости законодательного регулирования образования лиц с особыми образовательными потребностями в России является множество нерешенных проблем, на наш взгляд, представленных тремя уровнями:

1. На уровне государства:

1.1. отсутствие политической воли для создания равных условий образования для лиц с особыми потребностями;

1.2. неисполнение норм международных документов в части организации жизнедеятельности инвалидов, включая образование. При этом многие такие акты подписаны и ратифицированы Россией (как Декларация о правах инвалидов, Декларация о правах умственно отсталых людей, Соглашение о сотрудничестве в решении проблем инвалидности и инвалидов, Европейская социальная хартия и др.), а значит, в соответствии с Конституцией РФ, «...являются составной частью ее правовой системы». При этом «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (ст. 15);

1.3. бюрократизм и ведомственная разобщенность уполномоченных федеральных органов, включая Минобразования и науки, Минздрavoохранения и социальной политики, Минкультуры и средств массовой информации, Министерство внутренних дел. Она проявляется, в частности, в неэффективности реализации федеральной целевой Программы Правительства РФ «Дети России» в части, касающейся ее подпрограммы «Дети-инвалиды». Наличие программы слабо сказывается на реальном положении таких детей, а в отдельные годы (например, в 2003 г.) расходы федерального бюджета по этой программе даже сокращались;

1.4. отсутствие государственной системы учета лиц с умственными и физическими ограничениями (в т. ч. с особыми образовательными потребностями);

1.5. слабость системы экономических преференций (в т. ч. налоговых льгот) юридическим и физическим лицам, осуществляющим благотворительность в отношении образования инвалидов;

1.6. отсутствие государственной системы информационной поддержки инвалидов и их организаций.

¹ Подобные специальные образовательные учреждения и специальные образовательные подразделения в учреждениях интегрированного обучения давно и успешно функционируют в России.

2. На уровне социальной сферы в целом:

2.1. нецелевое использование части бюджетных финансовых средств в социальной сфере и ее чрезмерная коммерциализация;

2.2. непрофессионализм кадров (управленческих, педагогических, медицинских, социальных работников) как результат отсутствия существенных изменений в системе подготовки кадров;

2.3. перекладывание ответственности за уход, социализацию, образование, трудоустройство инвалидов и др. на родственников и общественные организации в условиях слабости соответствующей системы оказания им необходимой помощи;

2.4. незначительная ориентация на индивидуализацию услуг;

2.5. механическое подражание западным инициативам в иных социально-экономических условиях.

3. На уровне общества:

3.1. общественные стереотипы равнодушия или негативного отношения к инвалидам, низкий уровень толерантности;

3.2. слабое использование возможностей общественных организаций инвалидов и других некоммерческих организаций в процессе обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья;

3.3. недостаток творческого использования апробированной зарубежной практики в части организации образования лиц с особыми потребностями;

3.4. недостаточное обеспечение и поддержка родителей, обучающихся детей (в т. ч. детей-инвалидов) на дому;

3.5. слабое развитие традиций благотворительности.

Авторам представляется, что ограничение возможностей получения инвалидами в современной России полноценного образования может иметь негативные последствия не только для них, но и для страны в целом, в том числе:

политические:

неисполнение государственных гарантий прав граждан, закрепленных в Конституции; формирование у лиц с ограниченными возможностями здоровья и членов их семей негативного отношения к институту государства в целом и существующей политической системе, в частности;

усиление традиционного для отечественной политической системы пренебрежения к правам человека;

неопределенность государственной идеологии: социальное государство предполагает государственную ответственность за образование инвалидов, либеральное государство — стимулирование помощи им со стороны некоммерческого сектора (в России отсутствует и то, и другое);

экономические:

прогрессирующее обнищание инвалидов и невозможность удовлетворения ими основных человеческих потребностей;

рост нагрузки на систему социальной защиты, сокращение числа налогоплательщиков и, соответственно, общественного богатства;

неэффективность ряда экономических затрат (социальное и пенсионное обеспечение инвалидов, меры реабилитации и др.);

социальные:

рост социального неравенства и социальной напряженности в обществе;

нарастание числа суицидов, алкоголизма, наркомании, насилия, преступности и других форм антисоциального поведения;

укрепление существующих и появление новых социально-негативных мифов в отношении инвалидов (об их неполноценности, несостоятельности и др.);

торможение развития институтов гражданского общества, среди которых общественные объединения, некоммерческие организации, благотворительные общества и т. д.;

неэффективность использования человеческих ресурсов и падение индекса развития человеческого потенциала;

невозможность полноценной социализации;

культурные:

снижение общего уровня образования и грамотности населения;

падение культурного уровня населения и общества в целом;
прогрессирующее отставание отечественной системы образования от индустриально развитых стран;

психологические:

ухудшение психологического состояния инвалидов (тревожность, неуверенность, комплекс неполноценности и т. д.), рост числа психологических расстройств у инвалидов и членов их семей;

деморализация общества.

1. Регулирование образования инвалидов: действующие нормативные правовые акты

Поскольку специальный закон, регулирующий вопросы образования лиц с ограниченными возможностями здоровья, несмотря на многочисленные разработки, в России так и не принят, обратимся к действующим нормам в области социального и образовательного права, частично регулирующим эту проблему.

Закон Российской Федерации «Об образовании» (1992 г.)¹ ввел в действие немало норм в отношении образования лиц с особыми потребностями. Так, среди принципов государственной политики в области образования значится весьма важный — «общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся» (ст. 2). В число государственных гарантий прав граждан России в области образования включены: создание системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования (п. 2 ст. 5), а для граждан с отклонениями в развитии — условий для получения образования и коррекции нарушений на основе специальных педагогических подходов (п. 6 ст. 5). Одновременно для таких обучающихся предполагается введение специальных государственных образовательных стандартов (п. 2 ст. 7). Для образования инвалидов может использоваться формула разнообразия форм получения образования (очная, очно-заочная, заочная, семейное образование, самообразование, экстернат) «с учетом потребностей и возможностей личности» (п. 1 ст. 10).

Базовый Закон впервые в отечественной образовательной практике среди образовательных учреждений выделил особый тип — «специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии» (п. 4 ст. 12). Представляется, что здесь мы встречаемся не просто с новой терминологией, но и с новым подходом к организации школьного образования инвалидов. Образовательные программы для таких учреждений предполагается разрабатывать «на базе основных общеобразовательных программ с учетом особенностей психофизического развития и возможностей обучающихся» (п. 2 ст. 17). Финансирование указанных образовательных учреждений должно осуществляться по повышенным нормативам, а направление в них детей — только с согласия родителей, по заключению психолого-педагогической и медико-педагогической комиссий (п. 10 ст. 50).

Новаторством Закона стало расширение возможностей получения инвалидами профессионального образования. Так, согласно пункту 3 статьи 16, дети-инвалиды и инвалиды I и II групп принимаются в средние и высшие профессиональные учебные заведения вне конкурса при условии успешной сдачи вступительных экзаменов, если это не противопоказано медико-социальной экспертизой. Позднее аналогичные права были предоставлены инвалидам-участникам боевых действий, а также гражданам в возрасте до 20 лет, имеющим только одного родителя — инвалида I группы, если среднедушевой доход семьи ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации. Изменения были внесены и в п. 7 ст. 50 Закона об образовании, который предоставил право инвалидам неоднократно получать профессиональное образование на бюджетной основе по направлению службы занятости.

Принятый в 1995 г. *ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»* во многом повторял положения аналогичного законодательного акта советских времен, несколько расширяя их в соответствии с требованиями времени. Так, ответственность за организацию воспитания и образования детей-инвалидов была возложена на образовательные учреждения, органы социальной защиты населения, учреждения связи, информа-

¹ Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1797.

ции, физической культуры и спорта. В соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида предусматривается возможность получения им образования в учреждениях общего типа, в специальных образовательных учреждениях или на дому¹ (статья 18). Государство гарантирует инвалидам получение общего образования и профессиональной подготовки, в т. ч. при необходимости оборудует образовательные учреждения специальными техническими средствами, создает специальные профессиональные образовательные учреждения, обеспечивает специальными пособиями, услугами переводчиков и т. п. (ст. 19).

Однако неверно было бы полагать, что с принятием Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» формирование законодательной базы образования лиц с ограниченными возможностями здоровья было завершено. Не верно как по причине ограниченности числа норм, которые удалось включить в названный выше федеральный закон, и относительной бедности их содержания, так и вследствие, мягко говоря, крайнего юридико-технического несовершенства его статей, призванных регулировать проблемы образования инвалидов, а равным образом и юридических коллизий, возникающих между этими статьями и нормами Закона РФ «Об образовании». Эти коллизии начинаются с терминологии и заканчиваются концептуальными проблемами.

Так, в части 3 ст. 18 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» установлено, что «детям-инвалидам дошкольного возраста... создаются условия для пребывания в детских дошкольных учреждениях общего типа». В то же время ст. 12 Базового закона об образовании (в обеих редакциях) устанавливает типы образовательных учреждений в зависимости, главным образом, от уровня реализуемых ими образовательных программ (дошкольного образования, общего образования, начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального образования), причем данная типология исключает всякую возможность вписать в нее учреждения некоего «общего типа». Напротив, проектом ФЗ «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья», о котором речь пойдет ниже, предлагалось разрешить эту юридическую коллизию, введя понятие образовательных учреждений общего назначения. Часть 2 той же ст. 18 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» говорит об образовании и воспитании детей-инвалидов, тогда как определение образования, данное в преамбуле базового закона, устанавливает, что оно (образование) включает в себя воспитание и обучение.

Более того, следует сказать, что явные противоречия существуют даже между ст. 18 и 19 самого Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Так, часть 2 ст. 19 устанавливает, что «образовательные учреждения совместно с органами социальной защиты населения и органами здравоохранения обеспечивают дошкольное, внешкольное воспитание и образование детей-инвалидов, получение инвалидами среднего общего образования, среднего профессионального и высшего профессионального образования в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида». Одновременно часть 3 ст. 19 определяет, что «государство обеспечивает инвалидам получение основного общего, среднего (полного) общего образования, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида». Следовательно, эти статьи ущемляют права инвалидов по сравнению с остальными гражданами России в части получения послевузовского профессионального образования, а первая из приведенных формулировок к тому же почему-то лишает их права на бесплатное и общедоступное начальное профессиональное образование.

Очевидно: лучшим способом урегулирования проблем образования инвалидов, а вместе с тем и разрешения юридических коллизий между нормами ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и нормами Закона РФ «Об образовании» было бы принятие специального законодательного акта по данной теме, а вместе с ним — сопровождающего закона, приводящего в соответствие нормы ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» с Законом РФ «Об образовании».

В развитие и уточнение положений Закона «Об образовании» появились постановления Правительства РФ «Об утверждении порядка воспитания и обучения детей-инвали-

¹ В этом случае затраты родителей должны компенсироваться.

дов на дому и в негосударственных образовательных учреждениях» (1996 г.) и «Об утверждении *Типового положения об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи*» (1998 г.).¹

Последнее предполагало создание образовательных учреждений для детей от 3 до 18 лет в целях реализации общеобразовательных и начальных профессиональных программ. Такие учреждения формировались для оказания помощи детям, испытывающим трудности в усвоении образовательных программ; реализации индивидуально ориентированной помощи детям; осуществления помощи общеобразовательным учреждениям по вопросам обучения детей с проблемами школьной и социальной адаптации (п. 2). Здесь устанавливались такие особые нормы, как наполняемость классов в 9–12 человек, разновозрастные группы для дошкольников и др. (п. 11).

Для детей-инвалидов, не имеющих возможности по состоянию здоровья посещать образовательные учреждения, обучение осуществляется на дому. На бесплатной основе им предоставляются: учебники, учебная, справочная и другая литература, помощь специалистов-педагогов, аттестация (п. 5). При этом ясно, что значительная часть затрат при обучении ребенка в негосударственном образовательном учреждении или на дому падает на плечи родителей, поскольку их расходы компенсируются только в пределах государственных нормативов (п. 8, 9). Особенно это касается домашнего обучения, так как если в образовательных учреждениях обязательным требованием является создание специальных образовательных условий для детей-инвалидов (специальные программы, коррекционные методы, подготовленные педагоги, медицинское обслуживание, технические средства, среда жизнедеятельности, социальные и иные условия), то дома, естественно, все это становится обязанностью родителей.

Интересна попытка профильного *Министерства* дать толкование Закона РФ «Об образовании» в части получения инвалидами профессионального образования. Так, в специальном *письме от 25.03.1999 г.* указывалось, что «профессиональное образование инвалидов следует осуществлять в соответствии с государственными образовательными стандартами на основе образовательных программ, адаптированных для обучения инвалидов. Недопустимо введение для них специальных стандартов»². Аргументировалось это необходимостью обучения инвалидов как профессионалов, конкурентоспособных на рынке труда. Одновременно с этим справедливо отмечается, что получение образования (в т. ч. высшего) — это один из компонентов комплексного подхода к реабилитации. Для инвалидов предусматривалась возможность как удлиненных сроков обучения, так и дополнительного времени на подготовку экзаменационных ответов; создание безбарьерной среды и педагогической коррекции учебного процесса. Показательна также установка на оптимальность очно-заочной формы обучения для инвалидов.

При всех позитивных намерениях данное письмо юридически и педагогически не бесспорно. Юридически — ибо не очевидно, что, например, вынужденное исключение из учебного плана занятий по физической культуре, элементам военной или медицинской подготовки и т. п. может рассматриваться как адаптация учебной программы, а не специальный стандарт. Педагогически — ибо установка на очно-заочную (вечернюю) форму получения образования для многих инвалидов не приемлема: она не позволяет получить социальной поддержки, предусмотренной для студентов очной формы, а также, понижая средний уровень образовательной подготовки, снижает тем самым и возможности инвалидов конкурировать со здоровыми людьми на рынке труда.

Почти 10 лет в России в рамках программы «*Дети России*» действует *подпрограмма «Дети-инвалиды»*. Первоначально она имела статус президентской, затем стала правительственной целевой. Один из ожидаемых конечных результатов Программы сформулирован разработчиками очень точно: «приблизиться к обеспечению равных возможностей для детей с отклонениями в развитии, интеграции детей-инвалидов в общество и в дальней-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31.07.1998 № 867 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи» // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 32. Ст. 3911.

² Письмо Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 25.03.1999 № 27/502-6 «Об условиях приема и обучения инвалидов в учреждениях высшего профессионального образования» // *Бюллетень Минобразования РФ*. 1999. № 5.

шем — к их независимой жизни». Однако подпрограмма практически не предполагает никаких новшеств. Исключение составляют особые меры, направленные на поддержку семьи, поскольку, как указывается, большая часть инвалидов живет в семьях и только около 1/3 — в специальных учреждениях.

Относительно организации образовательного процесса в таких учреждениях разъяснения дает ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»¹. Согласно п. 2 ст. 12, дети-инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях соцобслуживания, реализуют свое право на получение образования, в т. ч. профессионального, в специальных образовательных учреждениях, классах, группах и мастерских трудового обучения, организуемых здесь же, если это соответствует их физическим и умственным возможностям. Практика, однако, свидетельствует о том, что во многих учреждениях социального обслуживания, в т. ч. инвалидов, образовательный процесс не организован. Таким образом, судя по оценкам экспертов и, прежде всего, родителей детей-инвалидов, указанная законодательная норма выполняется в абсолютном меньшинстве случаев.

Учитывая отсутствие надежной государственной системы подсчета лиц с физическими и умственными недостатками, специфику определения статуса инвалида в России, следует помнить, что большинство детей с особыми потребностями не признаны инвалидами. В этом случае организация их обучения производится в соответствии с законами «Об образовании» и «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»².

Последний из названных правовых актов в целом повторяет уже известные положения социального законодательства России. Примечательно, что в Законе получение образования (вплоть до высшего профессионального) и воспитания относится к числу государственных минимальных стандартов основных показателей качества жизни детей (ст. 8). Признается, что «при осуществлении деятельности в области образования и воспитания ребенка в семье, образовательном учреждении, специальном учебно-воспитательном учреждении или ином оказывающем соответствующие услуги учреждении не могут ущемляться права ребенка» (п. 1 ст. 9).

Несмотря на немалое количество федеральных нормативно-правовых документов относительно организации образования для лиц с особыми потребностями, по подсчетам некоторых экспертов, до 2/3 детей-инвалидов школьного возраста не получают образования³. Тем не менее действующее законодательство России дает возможность родителям таких детей добиться реализации одного из важнейших прав человека — права на образование. Как уже указывалось, ФЗ «О социальной защите инвалидов» (ст. 19) и ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка...» (ст. 15) устанавливают, что государство берет на себя обязательства по обеспечению образования инвалидов в соответствии с индивидуальными программами реабилитации. Таким образом, проблема получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья оказывается решаемой даже в рамках принятого отечественного права.

В целом, необходимость организации специального образования приводит и к некоторым **подвижкам в области профессионального образования** в целом. Так, в настоящее время при получении среднего и высшего образования будущие педагоги изучают, как минимум, основы дефектологии и коррекционной педагогики, а будущие архитекторы и строители — дисциплину «Учет потребностей инвалидов при проектировании и строительстве». Однако требуются более масштабные изменения в организации отечественного образования в целом. Примечательно, что многие российские инвалиды, получившие образование в специальных интернатах, считают такой вариант обучения наиболее приемлемым. В то же время на Западе лица в возрасте до 30 лет, прошедшие через интегрированные школы, не представляют, как можно учиться в школах, где нет инвалидов.

К сожалению, длительное время проблема образования инвалидов была проблемой их родных и, прежде всего, родителей. И отечественные, и зарубежные исследователи (Дж.

¹ Федеральный Закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 32. Ст. 3198.

² Федеральный Закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

³ Колосков С. Права ребенка в образовании // Народное образование. Общественно-педагогический журнал. 2001. № 9. С. 31.

Бридж, Ш. Рамон, С. Колосков и др.) отмечают, что положение в этой сфере если и меняется, то благодаря колоссальным усилиям родителей детей-инвалидов. Государство же крайне медленно поворачивается к решению обозначенной проблемы, предпочитая в отношении лиц с ограниченными возможностями проводить, скорее, политику социального иждивенчества, нежели социального развития.

2. «Специальное образование»: попытка законодательного решения вопроса

2.1. Историческая справка

История разработки и принятия *Федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)»* (далее — Закон или закон о специальном образовании) — один из примеров совместных многолетних усилий профильных парламентских комитетов и профильного министерства обеспечить защиту права на образование для одной из наиболее остро нуждающихся в этом категорий граждан при противодействии Правительства, а позднее — Администрации Президента РФ¹.

Первоначальный проект федерального закона был разработан в первой половине 1990-х гг. группой юристов по заказу и при участии сотрудников Министерства образования, однако не нашел поддержки в Правительстве РФ. Руководство Министерства в лице замминистра М. Н. Лазутовой обратилось в Комитет по вопросам науки, культуры и образования Совета Федерации первого созыва с предложением использовать право законодательной инициативы для внесения в Думу данного проекта. Под руководством автора этих строк, который в то время руководил в Совете Федерации подкомитетом по образованию и подготовке кадров, рабочая группа подвергла законопроект концептуальной переработке, а в ноябре 1995 г. он был внесен Советом Федерации в Государственную Думу.

Законопроект принимался обеими палатами парламента дважды: в 1996 г. и в 1999 г., дважды получал отрицательное заключение Правительства и дважды отклонялся Президентом. При этом повторное вето Президента получила редакция, согласованная с его представителем в Госдуме, однако текст соответствующего президентского письма содержал утверждение о нецелесообразности принятия такого Закона вообще. На мой недоуменный вопрос о судьбе закона в думских кулуарах представителем Президента было сказано примерно следующее: ничего не могу поделать — был в командировке, а люди в ГПУ меняются...

В декабре 2000 г. во время встречи В. В. Путина с руководителями общественных организаций инвалидов и депутатами Госдумы третьего созыва автор обратился ко второму Президенту России с обоснованием важности закона и просьбой дать поручение Главному ГПУ согласовать с профильными парламентскими комитетами его текст. В январе 2001 г. такое поручение было дано, однако ГГПУ приступило к его исполнению лишь в октябре 2001 г. При обсуждении текста закона парламентская сторона шла на все уступки стороне президентской, в т. ч. по вопросам, выходящим за рамки письма Президента об отклонении закона. В итоге в апреле 2002 г. согласованный текст был представлен на рассмотрение руководству Главного ГПУ. Казалось бы, у закона появилась перспектива быть принятым...

Однако оставим на время печальную повесть о судьбе закона и обратимся к его содержанию, отметив наиболее значимые для образовательной политики проблемы и отличия парламентского законопроекта от министерского.

2.2. Наименование Закона

Министерский законопроект был передан в профильный Комитет Совета Федерации под названием «О специальном образовании». Это название, во-первых, не вполне соответствовало терминологии базового Закона РФ «Об образовании», пункт 4 статьи 12 которого говорит о специальных (коррекционных) образовательных учреждениях, но не о специальном образовании как таковом; во-вторых, значительно ограничивало область регулируемых отношений. Фактически данный законопроект определял, главным образом, деятельность специальных образовательных учреждений, причем почти исключительно относящихся к уровням дошкольного и в особенности общего образования. Абсолют-

¹ Тексты анализируемых в статье законопроектов опубликованы: *Смолин О. Н.* Знание — свобода. Российская государственная образовательная политика и федеральное законодательство 90-х годов. Систематизированный сборник. М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999. Приложение. С. 417—480.

ное большинство норм, регулирующих вопросы профессионального образования лиц с ограниченными возможностями здоровья, появились в тексте законопроекта в результате его доработки рабочей группой Совета Федерации.

Новое наименование Закона — «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» — более соответствовало терминологии Базового закона, расширяло предмет регулирования и окончательно переводило проблему из плоскости обеспечения деятельности учреждений в плоскость защиты прав человека, т. е. на законодательный уровень. Понятие «специальное образование», будучи более узким по объему, указывало на один из краеугольных камней концепции законопроекта — на необходимость создания специальных образовательных условий для лиц с ограниченными возможностями здоровья, получающих образование.

2.3. Степень и пути интеграции

В решении данной проблемы разработчики могли выбирать между тремя основными моделями:

1) отечественной, традиционно предполагающей обучение большинства лиц с ограниченными возможностями здоровья в специальных образовательных учреждениях (по крайней мере, на уровне общего образования);

2) американо-скандинавской, ориентированной на их обучение в образовательных учреждениях общего назначения;

3) смешанной, предполагающей реализацию обеих возможностей.

Достоинством отечественной модели было достаточно высокое качество образования при относительной экономичности (если иметь в виду цену собственно образования одного ребенка без учета затрат на его содержание в специальном интернате). Недостатком — чрезмерная закрытость, приводившая к низкой интегрированности в общество и значительным проблемам социальной адаптации выпускников.

Напротив, обучение большинства лиц с ограниченными возможностями здоровья в образовательных учреждениях общего назначения, на что ориентирована американо-скандинавская модель, требует гораздо более высоких удельных затрат (без учета средств на содержание в интернате), но впоследствии облегчает этим лицам интеграцию в общество.

Обе модели представляют собой, скорее, «идеальные типы», нежели точное отражение реальности: в СССР существовало некоторое количество детей-инвалидов, обучавшихся в обычной школе, не говоря уже о студентах-инвалидах, для которых практически не создавалось специальных вузов (как ни парадоксально, такие вузы появились в 1990-х гг., когда радикально настроенная часть общественности требовала ликвидации специальных школ и интеграции всех детей в обычные учебные заведения); в индустриально развитых странах образование ряда категорий детей-инвалидов осуществляется преимущественно в специальных учреждениях.

В условиях 1990-х гг. разработчики законопроекта испытывали сильное давление в направлении «перелицовывания» отечественного специального образования по образу и подобию «западной» модели. Помимо общественного мнения, на это могли ориентировать и некоторые международные документы, одобренные Россией. Так, Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов непосредственно ориентируют присоединившиеся государства на организацию интегрированного обучения детей, взрослых и молодежи, являющихся инвалидами¹.

Осознавая, что, с одной стороны, попытка «революционной перестройки» отечественной системы специального образования по образцу «западной» модели привела бы лишь к увеличению цены и ухудшению качества образования, а с другой, — сохранение в неизменном виде отечественной модели породило бы для выпускников специальных образовательных учреждений нарастающие трудности интеграции в резко изменившийся социум, разработчики Закона избрали третий путь — путь «конвергенции» — и, соответственно, третью, «смешанную» модель образования инвалидов, используемую в большинстве европейских стран.

Концепция законопроекта сохраняла действующую систему, но при этом открывала дорогу интегрированному обучению и обучению лиц с ограниченными возможностями

¹ См.: Преамбула, пункты 1, 2, 8, 9 правило 6 указанной Резолюции.

здоровья в образовательных учреждениях общего назначения. Такие возможности предполагалось обеспечить благодаря следующим концептуальным позициям законопроекта:

1) установление права лиц с ограниченными возможностями здоровья на бесплатное образование в учреждениях любой организационно-правовой формы в пределах специальных государственных образовательных стандартов;

2) признание права этих лиц на обучение в специальных образовательных учреждениях, учреждениях интегрированного обучения, учреждениях общего назначения, а также на дому и в лечебных учреждениях;

3) введение для указанных лиц государственных именных образовательных обязательств;

4) легитимизация в случае необходимости института помощников для лиц с ограниченными возможностями здоровья, обучающихся в образовательных учреждениях общего назначения и др.¹

Важно отметить, что по смыслу министерского законопроекта, учреждением интегрированного обучения признавалось любое образовательное учреждение, где один или несколько обучающихся с ограниченными возможностями здоровья получают образование под руководством педагога, владеющего специальными дидактическими методами и средствами.

Парламентский проект добавил к этому специально организованную среду жизнедеятельности, медицинские, социальные и иные услуги, без которых невозможно либо затруднено освоение образовательных программ лицами с ограниченными возможностями здоровья. Поэтому в парламентском проекте потребовалось ввести определение учреждения интегрированного обучения. Оно не просто обеспечивает совместное обучение лиц с физическим и (или) психическими недостатками и лиц, таких недостатков не имеющих, но обладает признаками специального образовательного учреждения, так как создает для лиц с ограниченными возможностями здоровья специальные образовательные условия.

Поскольку специальные (коррекционные) образовательные учреждения включены в общую типологию образовательных учреждений, которую содержит базовый Закон, заслуживает серьезного внимания вопрос о том, чтобы включить в ту же типологию учреждения интегрированного обучения. В этом случае учреждение, имеющее в своем составе специальное образовательное подразделение, должно рассматриваться в качестве одного из видов этого нового типа образовательных учреждений.

2.4. Проблема финансирования

При общем убеждении, что финансирование образования лиц с ограниченными возможностями здоровья должно быть значительно увеличено и не может осуществляться исключительно за счет местных бюджетов, различия министерского и парламентского законопроектов касались трех главных позиций.

Во-первых, одним из ключевых концептуальных положений парламентского проекта стало предложение о введении для лиц с ограниченными возможностями здоровья государственных именных образовательных обязательств (ГИОО) — документов, устанавливающих обязанность Российской Федерации или ее субъекта финансировать по специальным нормативам образование таких лиц. С помощью системы ГИОО предполагалось решить задачи, по крайней мере, двоякого рода: обеспечить более высокий уровень и надежность финансирования специального образования, а также академическую мобильность обучающихся в территориальном плане². Последнее особенно важно, поскольку, например, школы для детей с нарушениями слуха и для незрячих детей существуют не в каждом регионе (на 2000 г. 86 и 18 школ, соответственно), в связи с чем инорегиональные (иногородние) дети стали испытывать в 1990-х гг. все большие трудности при поступлении в специальные образовательные учреждения.

¹ Стремление согласовать вторую редакцию закона с позицией Правительства и Президента потребовало существенного изменения ряда его концептуальных позиций, включая обозначенные № 1 и 3 в данном перечне.

² Дать возможность лицам с ограниченными возможностями здоровья или их родителям (лицам, их заменяющим) в известной мере выбирать образовательное учреждение, в т. ч. за пределами муниципального образования или субъекта РФ, в котором данное лицо проживает.

Во-вторых, правительственный проект предусматривал софинансирование образования всех лиц с ограниченными возможностями здоровья из местных, региональных и федерального бюджетов, причем два последних должны были поровну нести расходы на создание специальных образовательных условий. В парламентском проекте финансирование образования таких лиц предполагалось уже не из трех бюджетов, а из двух: из бюджета учредителя по общим нормативам и из регионального либо федерального бюджета в отношении конкретных категорий обучающихся. Например, финансирование специального образования лиц незрячих и слабовидящих, глухих и слабослышащих в размере ГИОО возлагалось на федеральный бюджет. Тем самым финансовая схема становилась более простой и надежной.

Как известно, в 2004 г. вступил в силу Федеральный закон от 07.07.2003 № 123-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования образовательных учреждений», инициированный профсоюзами, подготовленный совместно Минобразования России и профильными парламентскими комитетами, внесенный в Госдуму Президентом РФ и предполагающий возвращение государству ответственности за общеобразовательную школу: согласно закону, расходы на общее образование граждан (за исключением коммунальных) возложены на субъекты Российской Федерации. Ссылаясь на этот закон, а также на т.н. законы Козака, Главное ГПУ Президента сочло вопрос финансирования специальных образовательных учреждений урегулированным, а схему, предложенную в законе о специальном образовании, устаревшей. В действительности же нерешенными остаются, как минимум, две проблемы:

во-первых, финансирование органами местного самоуправления коммунальных расходов специальных образовательных учреждений, в которых учатся (содержатся, воспитываются) дети из нескольких муниципальных образований;

во-вторых, упомянутые выше и достаточно многочисленные случаи отказа в приеме детей с ограниченными возможностями здоровья в специальные школы за пределами субъектов федерации, в которых эти дети проживают.

С учетом нового распределения полномочий, решить обе проблемы могла бы следующая схема движения финансовых потоков: школы для детей с нарушениями зрения, слуха, а также, возможно, для аутичных детей, финансируются из федерального бюджета, а остальные коррекционные образовательные учреждения — из бюджетов субъектов Российской Федерации.

В-третьих, министерский проект, по сути, оставлял без ответа вопрос о возможности государственного финансирования обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья в негосударственных образовательных учреждениях, лишь в общей форме декларируя «бесплатность обучения независимо от его формы в пределах государственных (в том числе специальных) образовательных стандартов».

Напротив, в первой версии парламентского проекта лицам с ограниченными возможностями здоровья гарантировалось право на «бесплатное образование в образовательном учреждении любой организационно-правовой формы в пределах государственных (в том числе специальных) образовательных стандартов независимо от форм получения образования...». Прописывая этот текст, рабочая группа Совета Федерации исходила из того, что гарантии права на образование для таких лиц должны быть выше, чем для лиц, не имеющих ограничений. Однако в процессе подготовки второй версии Закона было принято решение распространить на область специального образования нормы финансирования, установленные базовым Законом, т. е. предоставить право на государственное финансирование негосударственным учреждениям, реализующим общеобразовательные, но не профессиональные образовательные программы.

Учитывая, что закон о специальном образовании, помимо сказанного, гарантировал право каждого гражданина на освидетельствование в раннем возрасте и право инвалидов основных категорий на полное государственное обеспечение в период получения образования, и, несмотря даже на то, что в процессе многочисленных переработок и согласований часть важных социальных норм, призванных обеспечить право на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья, была утрачена, принятие данного Закона, безусловно, помогло бы обеспечить такое право, а в перспективе увеличить индекс развития человеческого потенциала страны.

2.5. Финал: образование инвалидов — вне закона. Финал ли?

Как участник событий свидетельствую: во всех четырех российских парламентах (Верховном Совете, трех Госдумах и, соответственно, трех советах федерации) профильные парламентские комитеты, независимо от политической окраски руководителей, всегда выступали как лоббисты (в хорошем смысле) образования (и прежде всего прав граждан в этой области) перед Правительством и «партией власти». В фактически однопартийной Четвертой Думе ситуация резко изменилась: большинство профильного Комитета (10 против 7 депутатов) стали лоббистами интересов Правительства и «партии власти» по отношению к образовательному сообществу. Соответственно, профессиональный подход сменился в Комитете партийно-политическим. Однако, по остроумному замечанию М. Делягина, в отличие от Запада, где партия власти — это партия, которая имеет власть, в России это партия, которую имеет. И если прежде профильные парламентские комитеты пытались убедить своих партнеров по исполнительной власти, найти компромисс либо преодолеть вето Президента, в настоящее время позиция Правительства и ГПУ Президента по любому вопросу автоматически становится позицией большинства Комитета. Одной из жертв новой расстановки политических сил в парламенте стал и федеральный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)».

Финал очередной политико-образовательной драмы был разыгран на пленарном заседании Госдумы 4 июня 2004 г. Ему предшествовали отзыв в ноябре 2003 г. из специальной комиссии по данному закону Представителя Президента и письмо на имя Президента автора этих строк с жалобой на неисполнение его Поручения от января 2001 г. его же собственной Администрацией. Привожу текст письма.

«Уважаемый Владимир Владимирович!

По итогам встречи с представителями общественных организаций инвалидов в г. Королеве Московской области 2 декабря 2000 г. Вами было дано поручение Администрации Президента Российской Федерации «принять участие в работе специальной комиссии, созданной Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в связи с отклонением Президентом Российской Федерации Федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» (Ответственный Волошин А.С., срок — до 1 февраля 2001 г.).

Специальная комиссия провела 2 заседания — 10 октября 2001 года и 8 февраля 2002 года. Несмотря на то, что представители палат Федерального Собрания Российской Федерации приняли все предложения президентской стороны, на третье заседание комиссии, назначенное на 19 ноября 2003 года, представители Президента Российской Федерации не явились.

Полномочный Представитель Президента Российской Федерации А. А. Котенков письмом от 26.11.03 № А25—3—307 уведомил председателя специальной комиссии И. И. Мельникова: «участие представителей Президента Российской Федерации в работе специальной комиссии считаем нецелесообразным».

Уважаемый Владимир Владимирович! В связи с тем, что Ваше поручение не выполнено, убедительно прошу вернуться к вопросу о работе специальной комиссии и поддержать Закон в редакции, согласованной с Президентом Российской Федерации».

Увы, на момент, когда пишутся эти строки, письмо так и осталось без ответа.

Представление о том, как разыгрывались события в Госдуме, дают выдержки из выступлений Председателя думского Комитета по образованию и науке Н. И. Булаева и автора этих строк, цитируемые по стенограмме и расположенные в форме диалога. В действительности диалога, конечно, не было. Председатель Комитета выступал трижды, первому заму дали слово один раз, но текст стенограммы не оставляет сомнений в том, что налицо столкновение двух принципиально различных подходов к законодательству и образовательной политике в целом.

Булаев Н. И. ...значительная часть положений этого закона в Федеральном законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и в Законе Российской Федерации «Об образовании», поэтому принятие специального закона по вопросу образования лиц с ограниченными возможностями здоровья нецелесообразно... В данном законе содержатся противоречия Конституции Российской Федерации и существующему законодательству...

По замыслу авторов, ключевой идеей данного законопроекта является обеспечение интегрированного обучения детей-инвалидов в других образовательных учреждениях. Позволю себе процитировать статью 18 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», в которой говорится... «при невозможности осуществлять воспитание и обучение детей-инвалидов в общих или специальных дошкольных и общеобразовательных учреждениях органы управления образованием и образовательные учреждения обеспечивают с согласия родителей обучение детей-инвалидов по полной общеобразовательной или индивидуальной программе на дому». Эта статья, мне кажется, отвечает на тот вопрос, который пытаются решить авторы.

Смолин О. Н. Напомню коротко, какие проблемы он (Закон о специальном образовании) должен решить.

Первое. Этот закон должен решить проблему государственного обеспечения для детей с нарушениями зрения, слуха, опорно-двигательного аппарата, с аутизмом и для многих других категорий детей, о чем не было сказано ни слова.

Второе. Этот закон призван решить вопрос об интегрированном обучении, которое, кстати сказать, правительство предлагает выкинуть из закона «О социальной защите инвалидов...» известными предложениями, внесенными в рамках большого пакета в Государственную Думу.

Третья проблема заключается в том, что далеко не в каждом субъекте Российской Федерации существуют школы для детей с ограничениями зрения и слуха, и поэтому сейчас у нас довольно много детей с такими нарушениями не могут получить образование из-за того, что субъекты Федерации не могут договориться между собой об обучении таких детей, а наш закон предполагал, что оно будет осуществляться в том числе за счет федерального бюджета.

Булаев Н. И. ...комитет готов рассмотреть вопрос о внесении необходимых изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» в части образования лиц с ограниченными возможностями здоровья. Принято решение о создании рабочей группы во главе с одним из авторов законопроекта — Смолиным Олегом Николаевичем. Вместе с тем, на наш взгляд, возможность внесения полноценного пакета поправок является крайне затруднительной, поскольку аналитическое сравнение данного закона с действующими законами, в первую очередь с двумя базовыми законами — «О социальной защите инвалидов...» и «Об образовании», — которые я называл, позволяет утверждать, что закон почти полностью инкорпорируется в действующих федеральных законах.

Смолин О. Н. Я точно знаю, какие изменения нужно внести в Закон Российской Федерации «Об образовании». Кстати, утверждать одновременно, что закон дублирует нормы и что закон противоречит нормам, — это... очень трудно понимаемая аргументация. Поэтому, уважаемые коллеги, я прошу Вас просто для истории образовательной политики не соглашаться с решением комитета. Законопроект мы, конечно, будем готовить.

Булаев Н. И. Думаю, что и Правовое управление Аппарата Государственной Думы, и Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации излишне щадяще относились к авторам этого закона. И думаю, что эти формулировки, которые они дали в своих заключениях, должны быть более четкими, ясными и резкими. Что касается противоречий статей закона с действующим законом, они есть, так же как есть, на мой взгляд, вообще абсолютный плагиат.

В итоге за снятие закона с рассмотрения (т. е. против инвалидов) проголосовали депутаты «Единой России» — 97,4%. Соответственно, против снятия закона с рассмотрения (т. е. за продолжение работы над ним): КПРФ — 98%, «Родина» — 10,3%.

Оставим в стороне склонность депутатов от правящей партии в Четвертой Госдуме судить о чужих законах не по ним самим, но по чужим же заключениям (ГППУ, Правительство и т. п.). Оставим в стороне и, мягко говоря, странные заявления на счет плагиата: во-первых, каждому юридически грамотному человеку (но, видимо, не каждому депутату) известно, что право такого понятия вообще не знает, а, во-вторых, автор этих строк был в свое время одним из разработчиков как Закона РФ «Об образовании», так и ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», и поэтому «плагиат» в данном случае возможен разве что из самого себя.

Скажем о главном: после 10 лет работы специалистов Министерства и профильных парламентских комитетов образование инвалидов так и осталось «вне закона». А это зна-

чит, что под разговоры о строительстве «цивилизованного общества» и «правового государства» одна из самых незащищенных категорий граждан будет все более вытесняться в маргинальные слои общества, символизируя его дегуманизацию. Впрочем, к счастью, действующие Правительство и Государственная Дума пришли не навек, а значит, грустный финал может оказаться окончанием первого акта, хотя и слишком затянувшегося. Иначе говоря, защитники интересов инвалидов в Парламенте должны продолжать работать на будущее, а сами инвалиды — оказывать давление на структуры законодательной и исполнительной власти в целях защиты своих прав, среди которых важнейшее место принадлежит праву на образование.

Статья написана совместно с О. Е. Горьковой. Опубликовано: Интеграция, первые шаги к самостоятельной жизни. М.: Мир и прогресс, 2004.

Еще не финал: удар после гонга

Как вскоре выяснилось, в политике, в отличие от спорта, не все заканчивается финалом. Бывают события и постфинальные. Очередной удар законодательному регулированию образования инвалидов был нанесен знаменитым законом «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» № 122-ФЗ, который по требованию Правительства приняла бездумная Четвертая Дума и подписал Президент. С точки зрения интересующей нас темы, в этом законе наиболее важными являются три сюжета.

1. «Монетизация» льгот. Если в скором времени они будут отменены и в жилищно-коммунальной сфере (что весьма вероятно после принятия Госдумой Жилищного кодекса), это будет означать полное разрушение системы социальной защиты инвалидов. Если же жилищно-коммунальные льготы удастся сохранить, так называемая монетизация окажется выгодной для тех категорий лиц с ограниченными возможностями здоровья, которые либо по объективным причинам не могут воспользоваться льготами, либо не занимаются собственной реабилитацией (жители дальних поселений, люди, находящиеся в домах-интернатах, те, кто просто сидит дома, не пытаясь искать работу или участвовать в общественной жизни и т. п.). Понятно, что для тех, кто стремится получить образование, «монетизация» окажется вредной: им в своем городе нужно ездить к месту учебы или в библиотеку, получать технические средства реабилитации и т. п. Если же учишься в чужом городе, придется платить полную цену за билет, а некоторым за свой счет возить сопровождающего. Антиреабилитационная направленность 122-го Закона не вызывает сомнений.

2. Противоречивые изменения были внесены в статьи 18, 19 ФЗ «О социальной защите инвалидов».

С одной стороны, финансовыми обязательствами субъектов Российской Федерации признаны:

воспитание и обучение детей-инвалидов в дошкольных и общеобразовательных учреждениях;

компенсация затрат родителей на воспитание и обучение детей-инвалидов на дому;

обеспечение инвалидов специальными учебными пособиями и литературой, возможностью пользования услугами сурдопереводчиков — за исключением обучающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях.

Наиболее существенной новеллой является в данном случае то, что на уровень субъектов Российской Федерации «поднято» финансирование обучения детей-инвалидов в дошкольных образовательных учреждениях. В остальном бюджетные обязательства в отношении специального образования аналогичны обязательствам государства в отношении образовательных учреждений общего назначения, расходы которых (за исключением коммунальных) также финансируются за счет бюджетов субъектов Российской Федерации.

С другой стороны, государство отказалось от функции обеспечения непрерывности воспитания и образования, социально-бытовой адаптации детей-инвалидов, а общее образование инвалидов в общеобразовательных и специальных образовательных учреждениях предполагается осуществлять не бесплатно, как было прежде, но с освобождением от оплаты, что оставляет открытым вопрос: будет ли это освобождение полным или частичным.

3. Из Закона РФ «Об образовании» был исключен п.5 статьи 5, обязывающий государство в период обучения оказывать социальную помощь тем, кто в ней нуждается. Попытка отстоять эту важную позицию закона закончилась провалом. За поправку О.Н. Смолина и группы депутатов, предусматривавшую сохранение данной нормы, проголосовали: КПРФ — 94,1%; «Родина» — 84,6%; Депутаты, не вошедшие в объединения — 33,3%; «Единая Россия» — 0,3%; ЛДПР — 0%.

Дискуссии об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья возобновились в связи с одобрением Правительством 9 декабря 2004 г. документа под заголовком «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации». Когда журналист радио «Маяк» спросил одного из авторов этой статьи: «Есть ли в правительственном документе хотя бы полстрочки об образовании инвалидов?» Ответить пришлось: «Ровно полстрочки есть». Документ предусматривает, что это образование должно финансироваться по повышенным нормативам. Подобная «краткость» закономерна: очередная правительственная реформа явно отвечает не социальному, но элитарному направлению в образовательной политике, а потому до инвалидов и детей-инвалидов ей дела нет.

* * *

Подведем итоги. После 10 лет работы специалистов Министерства и профильных парламентских комитетов образование инвалидов так и осталось «вне закона». А это значит, что под разговоры о строительстве «цивилизованного общества» и «правового государства» одна из самых незащищенных категорий граждан будет все более вытесняться в маргинальные слои общества, символизируя его дегуманизацию. Впрочем, к счастью, действующие Правительство и Государственная Дума пришли не навек, а значит, грустный финал может оказаться окончанием первого акта, хотя и слишком затянувшегося. Иначе говоря, защитники интересов инвалидов в Парламенте должны продолжать работать на будущее, а сами инвалиды — оказывать давление на структуры законодательной и исполнительной власти в целях защиты своих прав, среди которых важнейшее место принадлежит праву на образование.

Из статьи «Право инвалидов на образование: проблемы нормативно-правового регулирования», написанной в соавторстве с О. Е. Горькавой. Опубликовано: Проблемы правовой и социальной защиты в системе профессиональной и социальной реабилитации незрячих детей и молодежи. М.: Флинта-Наука, 2004.

4.3. «ПОГРОМ В ЗАКОНЕ»: «ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ» ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ IV ГОСДУМЫ

НОВАЯ ДУМА... НО НЕ ПРО ОБРАЗОВАНИЕ

В 2003 г. российская государственная власть сделала гражданам немало сомнительных подарков. Ряд антисоциальных законодательных решений, которые были приняты Третьей Госдумой по инициативе Правительства или Администрации Президента в прошлом году, вступят в силу в следующем, 2005-м. Среди них федеральный закон об ответственности регионов. Отметим некоторые его особенности, которые затрагивают интересы тех, кто учится и учит.

Во-первых, Закон об ответственности регионов предусматривает передачу им с 2005 г. более 40 различных полномочий, главным образом в социальной сфере, которые прежде должно было исполнять федеральное Правительство. При этом изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы, которые должны были бы обеспечить возможность исполнения регионами резко увеличенных социальных обязательств, до сих пор не приняты.

Предшествующий опыт убеждает: денег регионам дадут меньше, чем так называемых финансовых мандатов. В 2001—2003 гг. российское правительство четко придерживалось формулы: деньги — в Москву, обязанности — в регионы. За эти годы доля федерального бюджета в доходах страны поднялась приблизительно с 40 до 60%, а доля региональных бюджетов, соответственно, снизилась с 60 до 40%. В 2004 г. регионам добавляют 4%, распределяя деньги в пропорции 44:56 в пользу центра, но представляется это как выдающаяся победа федерализма!

Передача финансовой ответственности от переполненного деньгами федерального бюджета к дефицитным региональным по своей логике напоминает разве что российскую налоговую политику, когда снижаются налоги для лиц и организаций с высокими доходами, а для лиц и организаций с низкими доходами, напротив, повышаются.

Во-вторых, президентский закон об ответственности регионов предусматривает передачу на их финансирование примерно 3/4 учреждений начального профессионального образования (ПТУ) и 1/3 учреждений среднего профессионального образования (техникумов и колледжей).

Обосновывается все это логично и правильно: система начального и среднего профобразования готовит кадры для регионов, а потому им виднее, какие это должны быть кадры и в каком количестве. Очевидны практические последствия двоякого рода.

1. Общее ухудшение финансирования образования, причем не только профессионального. С 2004 г. финансирование общеобразовательной школы (за исключением коммунальных расходов) передается от беднейших бюджетов местного самоуправления к среднебедным бюджетам субъектов Федерации. Этот закон представляет собой большой шаг вперед, но, с одной стороны, он увеличивает нагрузку на бюджеты регионов, а с другой, — создает новое противоречие внутри системы образования. Поскольку дошкольное и дополнительное образование по-прежнему финансируются органами местного самоуправления, работники таких учреждений нередко получают зарплату позже учителей. Теперь же региону придется финансировать большую часть ПТУ и значительную — ссузов, и подобная нагрузка для региональных бюджетов может оказаться чрезмерной.

2. Сокращение числа бюджетных учебных мест в ссузах и ПТУ и числа самих этих учреждений. Профильные комитеты второй и третьей Госдумы рассматривали вопрос о судьбе ПТУ, переданных в регионы в начале 1990-х гг. Эти учебные заведения финансируются хуже, а закрываются чаще, чем те, которые сохранились на федеральном бюджете. Нет никаких оснований думать, что в 2005, когда передача коснется всех регионов, ситуация будет лучше. Поэтому нет сомнений: с 2005 г. детям из малообеспеченных семей (а другие в ПТУ и ссузах, как правило, не учатся) получить профессиональное образование станет значительно труднее.

Не случайно против передачи в регионы ссузов и ПТУ активно выступали многие законодательные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации, ассоциация «Роспрофтех», Союз директоров средних профессиональных учебных заведений и другие организации образовательного сообщества. Помешать намерениям Администрации оказалось невозможным из-за расклада сил.

Судя по составу четвертой Госдумы, вернуть федеральное финансирование начальному и среднему профобразованию в 2004 г. еще труднее, чем было сохранить в 2003-м. Первая попытка сделать это уже потерпела поражение. На пленарном заседании Госдумы 4 февраля мною было внесено предложение пригласить в Парламент вице-премьера и министра финансов А. Кудрина по вопросу о финансовом обеспечении передачи в регионы учреждений начального и среднего профессионального образования. Это предложение вызвало активные возражения со стороны депутата Г. Кулика — бывшего «агрия», а ныне, по современной моде, «единоросса». По его мнению, попытка обеспечить финансовую поддержку ПТУ и ссузов может «угробить» регионы, поскольку на исполнение других полномочий им не хватит средств. Другими словами, нельзя помогать малообеспеченным детям, поскольку от этого могут пострадать, например, ветераны.

Назвать подобную логику иезуитской — значит обижать иезуитов. Но большинство Госдумы последовало именно ей. По крайней мере, в защиту начального и среднего профобразования 4 февраля в Госдуме проголосовали: ЛДПР — 97,2%; КПРФ — 96,2%; «Родина» — 71,1%; «Единая Россия» — 2%.

Но трудно — не значит безнадежно. Если бы органы власти субъектов Федерации и все перечисленные и неперечисленные образовательные организации оказали давление на своих депутатов, задача могла бы быть решена.

Опубликовано: Вести образования. 2004. № 3. 1—15 февраля. С. 2.

ПЕРВЫЙ ВОРОН

В Администрации Президента полагают, что выборы 14 марта дали власти карт-бланш на так называемые непопулярные меры. На очереди внесение в Госдуму почти полусотни законов Шувалова с жесткими социальными сюжетами, в т. ч. в части образовательной политики. Сегодня мы поговорим о решении, которое под давлением Правительства Госдума приняла еще до шуваловских законов, но в общем контексте изменения образовательной политики в сторону отказа от демократических и социальных начал.

Речь идет о законе А. Шишлова, предлагающем снять ограничения на платный прием студентов в государственные вузы по специальностям «юриспруденция», «экономика», «менеджмент», «государственное и муниципальное управление». Согласно действующему закону, соотношение бюджетных и внебюджетных студентов должно выдерживаться по принципу 50 на 50. Ограничение приема было введено в 1996 г. для решения следующих задач:

1) защитить право на образование тех, кто не способен за него заплатить. При нищенском финансировании вузов соблазн заработать как можно больше денег велик. И трудно преодолеть искушение по максимуму перевести студентов на платное обучение по тем специальностям, которые пользуются спросом. Однако закон требует: хочешь увеличить платный набор студентов, увеличь также и бюджетный;

2) обеспечить так называемое «проветривание элиты». В высокоразвитых странах образование по перечисленным специальностям резко повышает шансы человека попасть в круг ведущих политиков, бизнесменов и менеджеров. Если все это образование в России будет платным, экономическая и политическая элита будет состоять не из наиболее способных, но из наиболее обеспеченных. Бедным путь к жизненному успеху окажется перекрыт еще у дверей вуза. Каждый, кто когда-нибудь изучал азы политической науки, хорошо знает: закрытая политическая элита — это тормоз развития страны и путь к новым конфликтам, вплоть до революций. Поэтому при всей своей внешней простоте законопроект затрагивает интересы национальной безопасности.

На заседаниях думского Комитета по образованию и науке закон дискутировался дважды. 4 марта голоса членов Комитета разделились пополам, а 18 марта его поддержали 8 депутатов (7 «единорогов» и 1 примкнувший к ним «лдпровец»), против высказались 6 (5 членов фракции КПРФ и 1 — фракции «Родина»).

Дискуссия в Комитете была бурной. Обосновывая позицию противников законопроекта, автор этих строк пытался обратить внимание коллег от правящих партий на то, что, во-первых, международные организации, включая Организацию экономического сотрудничества и развития, уже много раз указывали на недопустимо высокий уровень неравенства прав российских граждан на образование в зависимости от уровня их доходов. Во-вторых, ссылаясь на протоколы Комиссии по оптимизации бюджетных расходов («КОБРа»), требующие, чтобы в государственных вузах был сокращен бюджетный набор по тем специальностям, которые «дублируются в негосударственных вузах». Принятие закона поможет Правительству выполнить поставленную задачу.

В ответ сторонники законопроекта во главе с Председателем Комитета Н. Булаевым, говоря словами Жванецкого, переходили с предмета спора на личность партнера. Утверждали, например, что ограничение платного приема в госвузах лоббирует интересы вузов негосударственных. Однако наткнулись на неожиданное возражение: против законопроекта официально выступили Президент Российского Союза ректоров В. Садовничий и лидер Российской Ассоциации профсоюзных организаций студентов, член Комитета О. Денисов. Обеспокоенность по этому поводу высказала и лидер ЦК профсоюзов работников народного образования и науки Г. Меркулова. Обвинять ректора главного государственного вуза и лидеров профсоюзов, объединяющих в основном «бюджетников-педагогов» и бюджетных студентов в лоббировании негосударственного образования, — это все равно, что подозревать православного Патриарха в тайных связях с Римским Папой.

Наши оппоненты утверждали, что ограничения на платный прием и количество бюджетных студентов — это две не связанные между собой величины, «не сообщающиеся сосуды». Однако забыли, что в России уже сейчас соотношение поступающих на платные и бесплатные учебные места в вузах составляет 53:47. Тогда как специалисты Минобразования не раз признавали: платить за учебу в вузах в нашей стране способны не более четверти населения.

Современная политика — это не физика седьмого класса, где изучают сообщающиеся сосуды. Настоящая политика, в т. ч. и образовательная, больше похожа на высшую математику или общую теорию относительности. В свое время хрестоматийную известность приобрела знаменитая фраза Эйнштейна: «Насколько же психология сложнее физики!..». Это слова подлинного интеллектуала, а не чеховского «учителя словесности», постоянно повторявшего: «Лошади кушают овес и сено...»

Самое неожиданное для части ректоров государственных вузов состоит в следующем: дополнительных денег они все равно не получают, поскольку Минфин сделает все возможное для того, чтобы пропорционально сократить бюджетный набор по престижным специальностям. Это тот самый случай, когда жадность может сгубить — даже ректора!

Итак, законопроект А. Шишлова с полным основанием можно назвать «законом проигравших»: государственные и негосударственные вузы от него ничего не выиграют, а бюджетные студенты и все, кто нуждается в бесплатных учебных местах, — безусловно, проиграют. Выиграет Минфин, мечтающий об экономии денег за счет образования. Принятие закона Думой можно назвать первой ласточкой новой образовательной (точнее, антиобразовательной) политики. Только гораздо больше похож этот закон на первого врана — предвестника беды.

В первом чтении судьба закона была предрешена. Партия и Правительство сказали «надо» — депутаты ответили «есть»! 26 марта за закон проголосовали 97,7% членов фракции «Единая Россия» и 94,4% депутатов от ЛДПР. Против него — 100% фракции КПРФ и 89,5% фракции «Родина». Тем не менее, во втором и третьем чтениях есть шанс побороться за бюджетные места для студентов. Если, конечно, избиратели напомнят «слугам народа» про их предвыборную «клятву в любви»...

Опубликовано: Педагогический вестник. 2004. № 7—8. 1—30 апр. С. 2.

«ПОХОРОННАЯ КОМАНДА»

Руководители Четвертой Госдумы, представляющие, естественно, правящую партию, наперебой гордятся «эффективностью» ее работы. Утверждают, например, что за неполную весеннюю сессию 2004 г. Дума рассмотрела сотни законопроектов — на порядок больше, чем любой из предыдущих парламентов. Однако хвалиться нечем: большинство «рассмотренных» вопросов представляют собой законодательные инициативы регионов, направленные на решение тех проблем, которые более всего волнуют людей.

Госдума отклонила, в частности, более десятка депутатских и региональных инициатив, направленных на борьбу с наркоманией, почти столько же — предназначенных для того, чтобы защитить людей от отравления самогоном или «паленой» водкой, немногим меньше — призванных ограничить насилие, аморализм и безнравственную рекламу на телевидении, и т. п.

Помимо сомнительной юридической казуистики, авторы законопроектов из российских регионов слышат обычно следующий аргумент: проблема важная, но решайте ее сами, через региональные законы. На пленарном заседании 23 июня не удержался и заметил думским коллегам по этому поводу: если бы в мире проводился чемпионат по бюрократическому «футболу», сборная России из числа депутатов, наверняка, не только вышла бы из группы, но и стала чемпионом!

Увы, в истории пяти послесюветских парламентов как часть этой «похоронной команды» работает и думский Комитет по образованию и науке, точнее, его большинство. Не предложив ни одного собственного законопроекта, доминирующая в Комитете десятка (9 единороссов и 1 элдэпээровец) раз за разом отклоняла или «проваливала» законы чужие. Вот краткий их «синодик», расположенный не по хронологии, но зато с результатами голосований фракций Госдумы.

1. Федеральный закон «О дополнительном образовании». Смысл его: приравнять работников системы дополнительного образования по заработной плате и социальным гарантиям, а также сами эти учреждения — по уровню государственной поддержки, соответственно, к работникам учреждений, реализующих основные образовательные программы (школ, ПТУ, ссузов и вузов), и к самим этим учреждениям.

Исполняя команду «смирно», большинство Комитета по образованию и науке рекомендовало Госдуме отклонить закон. Страна по-прежнему будет бороться с преступностью и безнадзорностью среди несовершеннолетних вместо того, чтобы все это предотвращать. За отклонение закона проголосовали: «Единая Россия» — 96,1%; против: ЛДПР — 94,4%, КПРФ — 88,2%, «Родина» — 84,6%.

2. Инициатива Законодательного Собрания Омской области, которое предложило поправки в статью 33 Закона РФ «Об образовании», устанавливающие финансовую ответственность учредителя за аттестацию образовательных учреждений для детей. По требованию комитетского большинства закон отклонен Думой. Каждые пять лет сельским школам, школам в небольших городах и в небогатых районах больших городов придется собирать деньги с родителей для того, чтобы пройти государственную аттестацию и подтвердить свое право выдавать ученикам документы государственного образца. Принятие закона в третьем чтении поддержали: КПРФ — 98%, ЛДПР — 94,4%, «Родина» — 92,3%; «Единая Россия» — 0,7%.

3. Инициатива Законодательного Собрания Московской области, предполагающая введение надбавок за ученые степени кандидата и доктора наук во всех образовательных учреждениях (сейчас такие надбавки получают только преподаватели вузов). По команде Правительственная комитетская «десятка» рекомендовала Думе закон отклонить. За закон в интересах педагогов проголосовали: КПРФ — 98%, «Родина» — 87,2%, ЛДПР — 2,8%, «Единая Россия» — 0,7% (2 депутата из 305).

4. Законопроект, предлагающий исключить из 56-й статьи Закона РФ «Об образовании» возможность по инициативе администрации увольнять педагогического работника за нарушение устава образовательного учреждения. Положения закона РФ «Об образовании» о высокой зарплате и социальных гарантиях для учителя не исполняются, а административные «гайки» закручиваются все туже и туже. Понятно, что меры дополнительной ответственности без дополнительных социальных гарантий сохранять бессмысленно. Поэтому группа депутатов Госдумы, включая автора, предложила одну из таких мер исключить. Правительство и послушные ему думские «комитетчики», естественно, выступили против. Законопроект в защиту учителя в очередной раз был поддержан: КПРФ — 98,0%, «Родина» — 84,6%; ЛДПР — 0%, «Единая Россия» — 0,3% (1 депутат из 305).

5. Федеральный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)», который должен был решить три основные проблемы: государственное обеспечение детей с нарушениями зрения, слуха, опорно-двигательного аппарата, с аутизмом и другими нарушениями; введение интегрированного, т. е. совместного, обучения детей-инвалидов и здоровых детей; финансирование обучения детей с ограничениями зрения и слуха в субъектах Российской Федерации за счет федерального бюджета.

В итоге за снятие закона с рассмотрения (т. е. против инвалидов) проголосовали депутаты «Единой России» — 97,4%. Соответственно, против снятия закона с рассмотрения (т. е. за продолжение работы над ним): КПРФ — 98%, «Родина» — 10,3%.

Однако днем подлинного триумфа думской «похоронной команды» стало 2 июля 2004 г., когда в 1-м чтении принят законопроект, прозванный «братским кладбищем братских могил». Этим проектом предлагается «умертвить» 41 закон, преимущественно, социально-характера и произвести «ампутацию» социально значимых позиций еще в 155 законах, сделав их «юридическими инвалидами».

Закон наносит удар, как минимум, по 3/4 российского населения. Против него высказались организации ветеранов и инвалидов, чернобыльцев и афганцев, северян и репрессированных, профсоюзы работников образования и науки, Российская ассоциация профсоюзных организаций студентов и даже профсоюзный комитет «Татнефти». Но «похоронной команде» дела до этого нет: «Доктор сказал: в морг, — значит в морг!». Похоже, в стране некому остановить «могильщиков» социального государства. Однако, возможно, им полезно иногда вспоминать русскую пословицу «Не рой яму другому...», особенно, когда этих других более 100 миллионов...

Статья подготовлена в 2004 г. для публикации в газете «Педагогический вестник».

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ОЧЕРЕДНАЯ РЕФОРМА ИЛИ РАЗГРОМ

Тема, вынесенная в заголовок статьи, предполагает освещение, по меньшей мере, трех вопросов:

1. Характер и общая оценка действующего образовательного законодательства.
2. Факторы перелома в образовательной политике.
3. Угрозы разрушения законодательной базы образования.

В целях научного осмысления и решения проблемы необходимо различать два близких по звучанию, но неодинаковых по значению понятия: «политика в области образования» и «образовательная политика». Первое из них охватывает комплекс мер, предпринимаемых либо программируемых государством, его органами, политическими партиями и другими субъектами политического действия в отношении образования как социального института; второе, помимо этого, включает в себя образовательные компоненты и образовательное воздействие других направлений внутренней политики (экономической, социальной, информационной и т. п.).

Аналогичным образом следует проводить различие между законодательством в области образования и образовательным законодательством. При этом совершенно очевидно, что, если руководство страны не на словах, а на деле намеревается двигаться в направлении создания правового государства, основой федеральной образовательной политики должно быть именно федеральное образовательное законодательство.

1

Фундаментом такого законодательства на протяжении уже почти 12 лет является Закон РФ «Об образовании», известный в редакциях от 10.06.1992 № 3266-1 и от 13.01.1996 № 12-ФЗ. В свое время в основу концепции закона была положена социально-либеральная концепция (возможно, точнее было бы сказать — социально-демократическая), ориентированная на две группы ценностей: свободу и социальную защиту участников образовательного процесса.

К либерально-демократическим положениям закона относятся, в частности:

- широкая экономическая автономия, включая налоговые льготы, образовательных учреждений и других некоммерческих образовательных организаций;
- широкий круг академических свобод педагогов и обучающихся (тем более значительный, чем выше уровень образования);
- контроль качества образования, главным образом «на выходе», т. е. по результатам работы и др.

В свое время закон оказался даже более либеральным, чем могло «освоить» образовательное сообщество, сформировавшееся в условиях авторитарной политической культуры.

Доказательством социальной ориентированности закона могут служить установленные в нем:

- право граждан на общедоступное и бесплатное полное среднее и начальное профессиональное образование;
- аналогичное право, предоставляемое на конкурсной основе лицам, получающим среднее профессиональное, высшее профессиональное, послевузовское профессиональное образование;
- многочисленные меры социальной поддержки обучающихся, особенно из групп населения, нуждающихся в социальной защите;
- нормы, устанавливающие высокий по отечественным меркам уровень заработной платы и социальных гарантий для педагогов, и др.

На взгляд автора, вершиной образовательного законодательства стало принятие после двукратного преодоления вето Президента Б. Ельцина второй редакции Закона РФ «Об образовании», а затем кривая достижений медленно пошла вниз при некоторых успехах в «арьергардных боях». Ступенями попятного движения стали:

- хроническое неисполнение социозащитных норм закона и провал попыток принятия законодательных актов, направленных на их поэтапную реализацию;
- принятие в конце 1990-х гг. Госдумой второго созыва под давлением Правительства Бюджетного кодекса и связанные с ним ограничения экономической свободы образовательных учреждений;

— введение в действие в начале XXI в. нового Налогового кодекса и резкое сокращение налоговых льгот для организаций, занимающихся образовательной деятельностью, и инвесторов образования;

— явная тенденция к ограничению академических свобод, связанная не только с попытками построения «управляемой демократии», но, среди прочего и с принятием Трудового кодекса.

Очевидно, что наступлению подверглись как социально ориентированные, так и либерально-демократические положения образовательного законодательства. В свою очередь, это стало симптомом «негативной конвергенции» в образовательной политике (впрочем, в меньшей степени, чем в политике вообще), т. е. соединения в ней не лучших, но худших черт советского и постсоветского периодов — бюрократического авторитаризма и нищенского финансирования. Однако на протяжении многих лет борьба между демократическим (социальным) и элитарным направлениями в образовательной политике шла с переменным успехом, тогда как в данный момент страна явно переживает перелом, которого добились сторонники элитарного направления.

2

В настоящее время существуют два фактора, способных вызвать перелом в образовательной политике: один — позитивный, но «виртуальный»; другой — реальный, но негативный.

Позитивным фактором, позволяющим резко усилить социальную составляющую образовательной политики, в потенции мог бы стать экономический рост, происходящий в стране на протяжении последних пяти лет. Хотя уровень экономики 1990 г. до сих пор не достигнут, финансовые возможности страны велики, как никогда, в последние 12 лет. В 2001 — 2004 гг. дополнительные доходы только федерального бюджета значительно превысят 800 млрд. руб., а, согласно заявлениям в печати министра финансов России А. Кудрина, стабилизационный фонд Правительства в апреле 2004 г. приблизился к 400 млрд. руб. Все это позволяет существенно увеличить бюджетное финансирование образования, заработную плату педагогических и других работников системы, социальные гарантии для обучающихся.

Однако вместо этого Правительство продолжает политику опережающей выплаты внешних долгов, создания резервных фондов (расходы которых невозможно проконтролировать) и снижения налогов на большой бизнес, ничем не компенсируемое бюджету. Иначе говоря, развитие человеческого потенциала страны приносится в жертву «олигархическому капитализму», а гигантские финансовые ресурсы используются в интересах активной социальной политики плохо, как никогда.

Главным фактором, определившим наступающий перелом в образовательной политике, стали итоги парламентских выборов в декабре 2003 г. и президентских выборов в марте 2004 г.

Приведу результаты уникального исследования, проведенного Комитетом по образованию и науке Госдумы третьего созыва. Это расчет среднего рейтинга поддержки образования фракциями и группами за три года (2000 — 2002 гг.) по результатам всех без исключения голосований по законам и законопроектам, связанным с образованием. Повторю: рейтинг рассчитан по всем голосованиям, чтобы не было соблазна выбрать выгодные одним фракциям и невыгодные — другим: КПРФ +83,7%; Агропромышленная группа +81,4%; «Яблоко» +51,5%; «Российские регионы» +42,6%; Депутаты, не входящие в группы +31,8%; «Отечество — вся Россия» и группа «Народный депутат» +28,3%; «Союз правых сил» +20,9%; ЛДПР +9,7%; «Единство — Единая Россия» —7,3% (эта фракция осталась единственной с отрицательным рейтингом, т. е. голосовала против образования чаще, чем за него).

Учитывая, что аналогичная картина наблюдалась и по социальному законодательству в целом, приходится констатировать, что российская «управляемая демократия» среди прочего отличается от политических систем индустриально развитых государств следующим парадоксом: чем хуже партия голосует за народ, тем лучше народ голосует за партию!

Другой, не менее важный парадокс выражается формулой: на Западе партия власти — это партия, которая имеет власть; в России «партия власти» — это партия, которую имеет власть. Вполне логично, что, получив фактически однопартийную Думу, полностью

зависимую от Администрации Президента и Правительства, отечественные экономические радикалы, «приватизировавшие» звание реформаторов, сочли политический момент крайне благоприятным для осуществления антисоциального перелома в социальной политике вообще и в образовательной в частности: рейтинг Президента высок; до новых выборов далеко, а память у народа «девичья»; влияние политической оппозиции в Парламенте и вне его предельно ослаблено.

3

Весной 2004 г. непосредственно после президентских выборов обозначились две реальные угрозы разрушения фундамента образовательного законодательства:

- 1) блок законопроектов группы И. Шувалова, Я. Кузьмина, Л. Яковсона;
- 2) законопроект «О внесении изменений в законодательные акты 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», внесенный Правительством РФ в Государственную Думу 31 мая.

Назовем лишь наиболее важные (т. е. наиболее разрушительные) из этих предложений.

Объективности ради стоит сказать, что, во-первых, законопроекты группы Шувалова в настоящее время еще не рассмотрены Правительством, а во-вторых, среди них есть такие, которые при определенной юридико-технической доработке могут стать приемлемыми для образовательного сообщества и даже принести образованию известную пользу. Так, заслуживает безусловной поддержки предложение вне конкурса принимать на бюджетные учебные места «контрактников», отслуживших в армии установленный срок, и создавать для них специальные подготовительные отделения. Это не только повысит престиж армии, но и уменьшит неравенство возможностей в сфере образования: не секрет, что современная российская армия по преимуществу «рабоче-крестьянская».

В общем позитивно может быть оценен и законопроект, предоставляющий право заниматься деятельностью в сфере дополнительного образования необразовательным организациям при условии создания ими специальных образовательных подразделений и получения соответствующей лицензии. Это можно рассматривать как шаг (хотя и достаточно маленький) в направлении реализации известного лозунга ЮНЕСКО «Образование через всю жизнь».

Однако в целом в законопроектах группы Шувалова, безусловно, преобладает элитарное направление. Вот лишь три тому примера в порядке возрастания ожидаемого негатива.

Пример первый — «двухуровневая» система высшего профессионального образования по принципу «усеченного конуса». Согласно соответствующему законопроекту, в отличие от закона действующего, такая система, предполагающая бакалавриат и магистратуру, не просто вводится, как в свое время кукуруза «от Москвы до самых до окраин», но после бакалавриата должен проводиться новый конкурс и, соответственно, отсеив студентов. В результате диплом специалиста получают не более 40%, а диплом магистра — не более 30% из числа закончивших первую ступень. Если учесть, что бакалавры уже испытывают в настоящее время серьезные проблемы с трудоустройством, предлагаемая «новелла» явно уменьшает «стартовые возможности» значительной части молодежи и идет вразрез с задачами формирования «общества знаний».

Пример второй — введение образовательных ваучеров.

Идея введения образовательных ваучеров занимала ключевое место в правительственной стратегии реформирования образования начиная с 1992 г. На рубеже веков эта идея была возрождена в более мягкой форме концепции государственного именного финансового обязательства (ГИФО), которое отличается от обычного ваучера, во-первых, персональным характером, а во-вторых, неодинаковыми размерами денежного эквивалента, который увязан с результатами единого государственного экзамена (ЕГЭ).

На взгляд автора, заложенная в законопроекты группы Шувалова идея ГИФО приведет к отрицательным образовательным результатам по следующим причинам:

1. Отсутствие мирового опыта. Как известно, эксперименты по введению системы образовательных ваучеров проводились в ряде штатов США, однако исключительно в области общего образования, но не в высших учебных заведениях. Экспериментировать же с финансами при их остром дефиците, причем впервые в мире, крайне опасно.

2. Прямая угроза сокращения числа бесплатных для граждан учебных мест. Возможность такого сокращения содержит в себе уже концепция единого экзамена, однако при ее связке с концепцией ГИФО эта возможность с большой вероятностью превращается в действительность. Учитывая, что доля «бюджетных студентов» среди лиц, получающих образование в различной форме (очной, очно-заочной, заочной) неодинакова, одна из возможных схем уменьшения ответственности государства за реализацию прав граждан на высшее образование состоит в том, чтобы обеспечивать посредством ГИФО обучение по очно-заочной и заочной формам в большей мере, чем по очной.

3. Рост неравенства прав в области образования. Очевидно, что при более или менее одинаковых природных задатках результаты ЕГЭ в среднем окажутся выше у детей из семей с высокими доходами. Именно такие семьи имеют возможности:

- отдавать детей в школы с программами повышенной сложности или с высококвалифицированным педагогическим коллективом и «софинансировать» их обучение;
- нанимать квалифицированных репетиторов для подготовки к единому экзамену;
- находить знакомства в комиссиях, принимающих ЕГЭ, или прямо давать взятки.

Все эти факторы действуют и при существующей системе, однако ГИФО способно увеличить неравенство в связи с предполагаемым сокращением общего числа бесплатных учебных мест и жесткой увязкой оплаты за обучение с результатами ЕГЭ. В итоге дети из семей с высокими доходами в большинстве своем будут учиться бесплатно или «малоплатно», тогда как большинству семей с низкими доходами придется либо платить за образование своих детей, либо отказаться давать им высшее образование.

Пример третий — изменение статуса учреждений на некоммерческие образовательные организации.

С упорством, достойным лучшего применения, Правительство не хочет услышать голос образовательного сообщества, которое в абсолютном своем большинстве прекрасно понимает, что названное выше изменение породит негатив тройкого рода.

Во-первых, оно приведет к утрате целого ряда скромных завоеваний образовательного законодательства. Как известно, отсрочка от военной службы, стипендии и другие социальные гарантии для обучающихся, уровень зарплаты педагогов, еще оставшиеся налоговые льготы установлены федеральными законами именно для образовательных учреждений, для тех, кто в них учится или учит. К образовательным организациям с особым статусом все это отношения не имеет.

Во-вторых, статья 39 Закона РФ «Об образовании» устанавливает запрет на приватизацию образовательных учреждений, который на организации не распространяется. Следовательно, изменение статуса — это шаг к новому витку попыток приватизации, тем более что по отношению к организации учредитель не несет субсидиарной ответственности, а это открывает дорогу банкротству.

В-третьих, статья 43 действующей Конституции, как бы плохо написана она ни была, гарантирует определенные права гражданам, обучающимся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, но ничего не гарантирует тем, кто будет учиться в специализированных некоммерческих организациях. Другими словами, речь фактически идет о попытке отмены конституционных гарантий одного из главных прав человека.

* * *

Однако главная угроза разрушения фундамента образовательного законодательства в настоящее время исходит не от законопроектов группы Шувалова, но от упомянутых выше законодательных предложений Правительства РФ.

Эти предложения обосновываются необходимостью приведения ныне действующего законодательства в соответствие с Федеральным законом от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Однако, как уже говорилось, это лишь повод. Подлинная же причина предложенных «нововведений» — желание экономических правых радикалов еще более освободить государство от социальной ответственности.

сти за своих граждан, а тем самым — еще больше уменьшить налоговую нагрузку для большого бизнеса, включая так называемых олигархов, с которыми в последние месяцы так демонстративно борется власть, но только в случае их политической нелояльности.

400-страничным (с приложениями 600-страничным) правительственным законопроектом предлагается, в частности, отменить:

— Федеральный закон от 01.08.96 № 107-ФЗ (в редакции от 07.08.2000 № 122-ФЗ) «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, в учреждениях начального, профессионального и среднего профессионального образования». После предыдущей «резекции» со стороны Правительства и верного ему парламентского большинства этот закон предусматривает выделение на каждого ребенка за счет федерального бюджета полутора рублей на питание в день и столько же — за счет субъектов РФ. Но новому Правительству даже это, видимо, кажется непростительной роскошью;

— Федеральный закон от 28.05.99 № 102-ФЗ «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях». — Предусматривает право детей из малообеспеченных семей ездить на железнодорожном транспорте за полцены с 1 октября по 15 мая и один раз — с 1 мая по 1 октября. Учтем, что российские железные дороги — это теперь «Открытое акционерное общество». Они должны давать прибыль, а следовательно, после отмены закона на льготы за их счет малообеспеченным детям рассчитывать вряд ли придется;

— Постановление Верховного Совета РФ от 06.03.1992 № 2464-1 «Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений». — Безусловно, приведет к повышению родительской платы в детских садах и яслях, к сокращению в них числа детей и дальнейшему ухудшению их подготовки к школе;

— Закон РСФСР от 21.12.1990 № 438-1 «О социальном развитии села». — Этим законом, среди прочего, установлены 25%-ная надбавка к зарплате для сельской интеллигенции и других работников бюджетной сферы, а также меры государственной поддержки молодых специалистов на селе. Если вспомнить, что доля расходов федерального бюджета на поддержку сельского хозяйства сократилась с 19,2% в 1990 г. до 1,3% в 2004 г. (т. е. в 15 раз, а с учетом сокращения в реальных деньгах самого бюджета — в несколько десятков раз) и что долги крестьян государству с весны 2000 г. до весны 2003 г. (т. е. за три урожайных года) выросли более чем вдвое, становится очевидным: кроме государства, сельскую интеллигенцию поддерживать некому, а отмена социальных гарантий окончательно превратит учителя, врача, работника культуры на селе, говоря словами классика, в пролетария с земельным наделом — только пролетария умственного труда!

Важно понять: Правительство не случайно внесло свои предложения именно сейчас, когда в Госдуме ко второму чтению готовятся законопроекты о внесении изменений в бюджетное и налоговое законодательства связанные с принятием упомянутых выше ФЗ № 95 и № 131. Отмена перечисленных и многих других действующих законов будет означать лишь одно: никаких средств субъектам РФ для того, чтобы сохранить предусмотренные этими законами социальные гарантии, Минфин выделять не собирается, хотя все возможности для этого в бюджете страны есть.

Однако продолжим «расстрельный» список законов, «приговоренных к ликвидации»:

— Федеральный закон от 16.05.1999 № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию». Этот закон содержит следующие важнейшие положения:

1) бессрочный мораторий (т. е. фактический запрет) на приватизацию в сфере образования. Видимо, абсурдная идея такой приватизации, не встречавшаяся нигде в мировой практике и отвергнутая Россией в 1990-х гг., опять кому-то не дает покоя. Более того, на заседании Правительства 15 апреля министр финансов А. Кудрин «озвучил» предложение приватизировать все бюджетные организации, в которых внебюджетные доходы превышают 50%. Если команда будет исполнена, под приватизацию попадут большинство ведущих вузов, научных и медицинских организаций, почти все национальное достояние России, включая МГУ, Большой театр и Эрмитаж;

2) возможность передачи учебных заведений с бюджета на бюджет только по согласованию между исполнительными органами власти соответствующих уровней (например,

федерального и субъекта федерации, субъекта федерации и органа местного самоуправления и т. д.) с учетом мнения трудового коллектива. Это положение действительно противоречит президентскому ФЗ № 95, предусматривающему принудительную передачу субъектам федерации техникумов и ПТУ всех сразу «скопом»;

3) запрет на ликвидацию учебных заведений без согласия законодательного органа соответствующего уровня или его профильного комитета (комиссии). Согласно этому положению, сельскую школу нельзя закрыть без решения районного совета, областное училище — без согласия законодательного органа власти региона, а федеральный вуз — без согласия Госдумы и Совета Федерации либо их профильных комитетов. Ясно, что такое положение мешает тем, кто запланировал в 2005 г. ликвидацию передаваемых на региональный уровень техникумов и ПТУ.

Не лучше, если не хуже, предложения Минфина, касающиеся внесения изменений в действующие законы. Так, из Закона РФ «Об образовании» предлагается исключить:

— положения о Федеральной программе развития образования (пп. 2, 3, 4 ст. 1). — Через ФПРО прошла, между прочим, основная часть компьютеризации сельской школы;

— статью 40 «Государственные гарантии приоритетности образования», включающую положения о налоговых льготах для учебных заведений, гарантии выделения из федерального бюджета не менее 3% его расходной части на нужды высшего образования и т. п. — Гигантский шаг к вытеснению бесплатного для гражданина образования платным;

— статью 44 «Материально-техническая база образовательного учреждения»;

— гарантии права граждан на получение образования в негосударственных школах п. 4 статьи 5, пп. 6 и 7 статьи 41). — Противоестественное стремление одновременно к приватизации государственного образования и к «зажиму» образования негосударственного характерно для российского Правительства уже в течение нескольких лет;

— положение, согласно которому средние ставки педагогов в образовании должны быть выше средней заработной платы в промышленности (пп. 2, 3, 4 статьи 54). — Заставляет интеллигенцию оставить надежду на нормальную зарплату, по крайней мере, при данном Правительстве и Президенте.

Стоит заметить: правительственный законопроект направлен на разрушение не только социальных (гарантирующих социальные права обучающихся и педагогов), но и либерально-демократических (в частности, гарантирующих экономическую самостоятельность образовательных учреждений) норм действующего образовательного законодательства. Законопроект нельзя назвать ни социальным, ни либеральным. Его квинтэссенция и пафос — торжество псевдорыночной бюрократии, пережившей революции и контрреволюции, невиданный экономический кризис и новый нефтяной бум, период «демократии без берегов» и возвращения к разного рода «вертикалям».

Если «апрельские тезисы» Татьяны Голиковой станут законом (а вероятность реализации такого сценария чрезвычайно высока), легко дать прогноз насчет того, какие группы населения понесут потери и какие именно:

— 29 млн. работников, имеющих зарплату ниже прожиточного минимума, — все шансы, что она когда-нибудь станет выше. Более того, поскольку правительственный проект отменяет обязательный минимум зарплаты в стране, его можно будет спокойно опускать ниже современных 600 руб.;

— примерно 15 млн. работников бюджетной сферы (учителя, врачи, ученые, работники культуры и социальной защиты) — все федеральные гарантии в области оплаты труда. Поскольку ответственность за зарплату «бюджетников» полностью «сбрасывается» в регионы, а необходимых для этого денег региональные власти не получают, разницей в уровне зарплаты по субъектам федерации только вырастет, а ждать ее повышения в большинстве из них предстоит многие годы. Думаю, «реформаторы новой волны» опять будут спрашивать носителей «серого вещества» нации: если вы такие умные, то почему такие бедные? И самое печальное, что по отношению к голосовавшим за «партию власти» этот вопрос окажется справедливым;

— около 9,5 млн. ветеранов труда и столько же тружеников тыла — все существующие льготы, кроме жилищно-коммунальных. — Их просто-напросто отменяют без всяких компенсаций. Правда, Правительство обещает, что деньги на реализацию или компенсацию льгот в следующем году получают регионы. Однако до сих пор не ясно, сколько бу-

дет денег и будут ли они вообще. При полупустых бюджетах многие регионы наверняка поступят согласно известной формуле: нет федерального закона — нет льгот и компенсаций;

— более 10,5 млн. инвалидов, 100 тыс. участников и почти 1 млн. инвалидов Великой Отечественной войны, 4240 героев Советского Союза и героев России — все льготы (кроме коммунальных) при явно недостаточных денежных компенсациях. Так, инвалиду с третьей степенью утраты трудоспособности взамен льгот обещают прибавить к пенсии 1400 руб., со второй степенью — 1000 руб., с первой степенью — 800 руб., а инвалиду без трудоспособности (оказывается, такие тоже бывают!) — 500 руб. Сейчас у доброй половины таких людей только на лекарства денег уходит больше;

— 22 млн. семей, получающих детские пособия, — всякие надежды на их близкое повышение, а в некоторых регионах — и на своевременную выплату. Это прямо следует из решения Правительства и думского большинства передать финансирование таких пособий региональным бюджетам, в большинстве своем дотационным или депрессивным;

— почти 1,5 млн. ребят, обучающихся в 90% ПТУ, и 1 млн. 250 тыс. студентов половины сузов, которые в 2005 г. будут переданы в регионы без достаточного финансирования;

— более 3,5 млн. внебюджетных студентов государственных и негосударственных вузов, которым придется платить больше за обучение в связи с предполагаемой отменой еще оставшихся налоговых льгот для образовательных учреждений. Льгота по налогу на имущество действует до 2006 г. и, по оценкам экспертов, в денежном выражении примерно равна фонду оплаты труда в системе образования; льготу по налогу на добавленную стоимость Правительство также предлагает отменить. И т. д., и т. п., и пр.

Есть все основания утверждать, что правительственный законопроект представляет собой попытку радикального антиконституционного переворота в социальном строе общества.

Это **попытка** переворота в социальном строе общества, поскольку затрагиваются интересы более 3/4 населения России (вместе с членами семей). По оценкам экспертов газеты «Известия», только отмена льгот или замена их компенсациями повлияет на жизнь 103 млн. человек.

Это попытка **радикального переворота**, поскольку систему социальной защиты, созданную в советский период и в первые годы послесоветского периода, предполагается не реформировать постепенно, но «отменить» мгновенно, с 1 января 2005 г., лишь в ничтожной части заменив ее новой, никак и никем не апробированной системой.

Это попытка переворота **антиконституционного**, так как предложенный законопроект совершенно очевидно противоречит следующим статьям Конституции:

— статье 7, определяющей Россию как социальное государство;

— части 2 статьи 55, запрещающей принимать в стране законы, ограничивающие права и свободы граждан;

— статьям 7 и 37, обязывающим устанавливать единую для страны минимальную зарплату;

— статье 114, обязывающей Правительство проводить единую федеральную социальную политику, в том числе в области образования и науки;

— статье 43, требующей устанавливать федеральные образовательные стандарты (поскольку финансовая ответственность за школу и ПТУ полностью «сбрасывается» в регионы, установление таких стандартов оказывается невозможным), и др.

Самое смешное (сквозь слезы), что все это снова называют реформами. Сквозь слезы, ибо на протяжении уже почти 15 лет каждый раз, когда нас призывали путем реформ двигаться «вперед и выше», в социальном отношении на самом деле неизменно толкали назад и вниз: назад и вниз от сколько-нибудь приличной зарплаты и пенсий, стипендий и пособий, — словом, от скромной по европейским меркам жизни к жизни бедной даже по меркам азиатским.

Предложения Правительства представляют собой ничто иное, как полный разгром системы социальных гарантий в образовательном законодательстве, созданию которой автор этих строк вместе с депутатами и сотрудниками аппарата четырех российских парламентов посвятил последние 14 лет жизни. Знаю, что остановить разгром способно лишь массовое протестное движение образовательного сообщества и интеллигенции в целом,

однако такого движения в стране сегодня нет. Один из товарищей по разработке образовательных законов регулярно повторяет мне: Янцзы руками не остановить! Однако упрямо вспоминаю последнюю мысль Левинсона — героя фадеевского романа «Разгром»: «...нужно было жить и исполнять свои обязанности»...

Опубликовано: Народное образование. 2004. № 7. С. 7—13.

ПОГРОМ В ЗАКОНЕ: ЗАЯВЛЕНИЕ ЧЛЕНОВ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ОБРАЗОВАНИЮ И НАУКЕ

В связи с намерением Правительства разрушить российское социальное законодательство путем отмены 41 социального закона и ликвидации важнейших правозащитных норм в 155 других законах (проект ФЗ № 58338-4 от 31 мая 2004 г.), мы, нижеподписавшиеся депутаты Комитета Государственной Думы по образованию и науке, имеем честь заявить следующее.

1. Правительственный законопроект представляет собой попытку антиконституционного переворота в социальной политике. Это попытка переворота в **социальном строе**, поскольку законопроект затрагивает интересы более трех четвертей населения России.

Если он станет законом, почти неизбежно потеряют:

29 млн. работников с зарплатой ниже прожиточного минимума — все шансы, что она когда-нибудь станет выше. Возможно, во многих регионах она даже будет снижена;

15 млн. учителей, врачей, ученых, работников культуры и социальной сферы — все федеральные гарантии в области оплаты труда. Ответственность за зарплату полностью «сбрасывается» в регионы;

22 млн. семей — всякие надежды на повышение детских пособий, а во многих регионах — и на их своевременную выплату;

9,5 млн. ветеранов труда и столько же тружеников тыла — все льготы, кроме жилищно-коммунальных;

10,5 млн. инвалидов, почти один млн. инвалидов и сто тысяч участников Великой Отечественной войны — все существующие льготы, кроме коммунальных, при явно недостаточных денежных компенсациях.

Это попытка переворота **антиконституционного**, так как предложенный законопроект безусловно противоречит следующим статьям Конституции:

— статье 7, определяющей Россию как социальное государство;

— статьям 7 и 37, обязывающим устанавливать единую для страны минимальную зарплату;

— статье 55, запрещающей принимать в стране законы, ограничивающие права и свободы граждан, ухудшающие их положение;

— статье 114, обязывающей Правительство проводить единую федеральную социальную политику, в том числе в области образования и науки. И т. д., и т. п., и пр.

2. Среди 41 закона, которые требует отменить Правительство:

Федеральный закон «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, в учреждениях начального, профессионального и среднего профессионального образования». — *У распухшего от нефтяных долларов бюджета страны денег на питание детей нет;*

Федеральный закон «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях». — *Малообеспеченные дети на каникулах уже никуда не поедут;*

Постановление Верховного Совета РФ от 06.03.1992 «Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений». — *Безусловно, приведет к повышению родительской платы в детских садах и яслях, к сокращению в них числа детей и дальнейшему ухудшению их подготовки к школе;*

Закон РСФСР «О социальном развитии села». — *Более миллиона сельских учителей, врачей и работников культуры потеряют 25% надбавку к зарплате, а педагоги и медики — еще и коммунальные льготы;*

Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию». — *Теперь образовательные уч-*

реждения можно будет закрывать, не спрашивая законодательную власть, без финансирования сбрасывать в регионы, не спросив их согласия.

Более того, на заседании Правительства 15 апреля Министр финансов А. Кудрин «озвучил» предложение приватизировать все бюджетные организации, в которых внебюджетные доходы превышают 50%. Если команда будет исполнена, под приватизацию попадут большинство ведущих вузов, научных и медицинских организаций, почти все национальное достояние России, включая МГУ, Большой театр и Эрмитаж.

3. Помимо уничтожения социальных законов целиком, Правительство предлагает исключить из действующих законодательных актов:

- положение о Федеральной программе развития образования. — Через нее прошла, между прочим, основная часть компьютеризации сельской школы;

- статью «Государственные гарантии приоритетности образования» целиком;

- статью «Материально-техническая база образовательного учреждения» целиком;

- обязательство государства оказывать нуждающимся социальную поддержку в период обучения;

- запрет на сокращение бюджетных учебных мест для студентов. — Гигантский шаг к вытеснению бесплатного образования в стране при низких доходах населения;

- положение об обязанности государства выделять на науку не менее 4% расходной части бюджета страны. — В настоящее время около 2%, и даже Совет Безопасности обещал удвоить показатель к 2010 г.;

- все упоминания о налоговых льготах. — Если действующие льготы по налогу на добавленную стоимость и налогу на имущество будут отменены, 3,5 млн. внебюджетных студентов государственных и негосударственных вузов придется платить за образование много больше, чем сейчас;

- финансовые гарантии права граждан на получение образования в негосударственных школах. — Часть таких школ просто будет закрыта;

- все, что касается заработной платы педагогов и, в частности, положение о том, что средние ставки в образовании должны быть не ниже средней зарплаты в промышленности. — Заставляет педагогическую и научную интеллигенцию оставить надежду на нормальную жизнь.

Кроме того, почти 1,5 млн. учащихся ПТУ и 1, 25 млн. студентов ссузов, которые в 2005 г. будут переданы в регионы без достаточного финансирования, рискуют остаться без профессии и диплома.

4. Разрушению подвергаются не только социальные, но и либерально-демократические нормы законодательства. На уровне закона научные организации и образовательные учреждения резко ограничиваются в возможности зарабатывать деньги, использовать для этого имущество (в том числе путем сдачи его в аренду), самостоятельно распоряжаться тем, что заработано. Иначе говоря, образованию и науке по-прежнему не собираются давать «рыбы», но к тому же отнимают и «удочки».

5. Правительственный законопроект — не социальный и не либеральный. Это реванш торжествующей бюрократии, которая возродилась и, как гидра, многократно умножилась, пережив революции и контрреволюции, невиданный экономический кризис и нефтяной «бум».

Это настоящий закон о погроме социальной сферы, включая образование и науку, неслыханный погром в законе всего, что касается развития человеческого потенциала страны, а значит — ее будущего.

6. Мы призываем образовательное и научное сообщество:

- *выразить недоверие* каждой фракции, каждому депутату Государственной Думы, независимо от политической ориентации, которые проголосуют за правительственный законопроект;

- **предупредить** все фракции и всех депутатов, что такое недоверие будет им выражено;

- **принять участие** в акциях протеста, какие бы политические силы и социальные организации их ни проводили;

- **направлять** письма и телеграммы протеста в адрес Президента РФ, руководителей Правительства, Совета Федерации и Государственной Думы;

- **требовать** вынесения основных положений правительственного законопроекта на общенародный референдум.

Со своей стороны мы сделаем все возможное, чтобы закон о погроме не стал погромом в законе.

Члены Комитета Государственной Думы по образованию и науке:

Алферов Ж. И.,

вице-президент Российской академии наук,
лауреат Нобелевской премии

Денисов О. И.,

председатель Российской Ассоциации Профсоюзных организаций студентов (РАПОС),
кандидат психологических наук, зам. пред. Комитета

Заповлев М. М.

Зюганов Г. А.,
доктор философских наук

Кондауров А. П.

Мельников И. И.,
профессор МГУ им. М. В. Ломоносова,
председатель Комитета в 1996—2002 гг.,

Смолин О. Н.,

доктор философских наук,
член-корр. РАО,

первый зам. председателя Комитета

Опубликовано: Учительская газета. 2004. № 27. С. 8—9.

КОНТРЕФОРМА ОБРАЗОВАНИЯ: ИТОГИ ЛЕТНИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ БАТАЛИЙ

Летом в Парламенте лихорадочными темпами шла работа над правительственным законопроектом, ныне — Федеральным законом от 22.08.04 № 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 руб., тогда как в единственном московском приюте для бездомных животных на содержание одной бродячей собаки в месяц выделяется 1800, а бродячей кошке — 1050 руб. Предложенная мною поправка № 882 о том, чтобы минимальная заработная плата сравнилась с прожиточным минимумом не позднее 1 января 2007 г., 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 млн. 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 млн. 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 млн. 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 г. «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 млн. 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 руб., а в следующем году, с учетом социального пакета, — даже 50 руб.!

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 млн. 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 тыс. населения, однако исключено положение о запрете сокращать такие бюджетные места. Следовательно, Правительство получило право снизить их количество со 196 на 10 тыс. 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 вообще 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%; «Роди-

на» — 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%-ная 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 153:

«1. В рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 г. 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%-ную надбавку к зарплате при переезде на новое место работы в другое село, никому не известно.

Чуть лучше написан пункт 2 той же статьи. 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 г. 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.

Опубликовано: Народное образование. 2004. № 9. С. 7—11.

НОВАЯ СИТУАЦИЯ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: ФЕДЕРАЛЬНАЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНЦИИ

Образовательная политика, включая соотношение ее федерального и регионального аспектов, — одно из центральных направлений внутренней политики современного государства, но вместе с тем и ее производная. Что же касается соотношения федеральных и региональных интересов в российской внутренней политике в целом, то в последнее время центром публичного обсуждения все более становится вопрос о сохранении и укреплении единства страны. Вот лишь некоторые высказывания из нашумевшего интервью руководителя Администрации Президента Российской Федерации Д. Медведева журналу «Эксперт» (2005. № 13, с. 72).

«Консолидация российской элиты возможна только на одной платформе — для сохранения эффективной государственности в пределах существующих границ. Все остальные идеологемы вторичны. За последние годы удалось укрепить единство государства, обеспечить должную стабильность для экономического роста. Но если расслабиться и отдаться на волю волн, последствия будут чудовищными. Распад Союза может показаться утренником в детском саду по сравнению с государственным коллапсом в современной России. И тогда уж плохо будет всем, в том числе нашим ближним и дальним соседям».

В этой связи небесполезно еще раз напомнить заочную дискуссию позапрошлого века между знаменитым немецким политиком Отто Бисмарком и не менее известным русским поэтом Федором Тютчевым. Последний изложил суть спора в четырех стихотворных строках:

«Единство, — возвестил оракул наших дней, —
Быть может спаяно железом лишь и кровью...»
Но мы попробуем спаять его любовью, —
А там увидим, что прочней...¹

Как представляется, в настоящее время во внутренней политике российская власть склоняется, скорее, к Бисмарку, чем к Тютчеву. Действительно, с одной стороны, в моде разного рода «вертикали власти», включая переход от выборности губернаторов к их фактическому назначению, а с другой, — решения в области социальной политики, включая Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ², ведущие к разделу (если не к расколу) единого социального пространства страны. Напомню, что по 122 закону в компетенцию регионов и на региональное финансирование переданы:

¹ Тютчев Ф. И. Святителище души. М.: ИЦ «Классика», 2002. С. 337.

² СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607; Российская газета. 2004. № 188.

— *труженики тыла*¹ — как будто они защищали от фашистов Московскую область или Хабаровский край, а не работали под лозунгом «Все для фронта, все для победы!»;

— *репрессированные*² — как будто Иосиф Сталин был не главой государства, а губернатором Магаданской области;

— *детские пособия*³ — хотя при региональной системе финансирования в конце 1990-х гг. долги по ним превышали 33 млрд. руб., а размер основного пособия остается на уровне около 2 евро (70 руб.). Отныне в стране нет больше детей России, есть лишь дети Тульской, Омской области или Краснодарского края; и т. д. и т. п. Между прочим, доля детей (т. е. лиц до 18 лет) в составе населения России около 19%, тогда как затраты на их поддержку, по оценкам экспертов, составляют в консолидированном бюджете не более 11%⁴.

В полном объеме те же тенденции наблюдаются в политике образовательной. Так, в результате принятия упомянутого выше закона № 122-ФЗ:

1) *Ликвидированы государственные гарантии приоритетности развития образования* — вместе с одноименной статьей 40 Закона РФ «Об образовании» (в редакции 12.01.1996 г.)⁵. Декларация о том, что государство провозглашает сферу образования приоритетной, в статье 1 Закона сохранилась, однако гарантии этой приоритетности, включая обязательства государства выделять на образование определенную долю расходов федерального и консолидированного бюджетов, предоставлять образовательным учреждениям налоговые льготы и т. п., из текста исключены полностью. Очевидно, что это грозит снижением темпов роста бюджетных расходов на образование, скачкообразным повышением платы за обучение для 3,5 млн. внебюджетных студентов государственных и негосударственных вузов и т. п.

2) *Из закона изъято положение о том, что федеральные нормативы финансирования являются для образовательных учреждений нефедерального ведения минимально допустимыми*⁶. Согласно экспертным данным, в настоящее время разрыв в уровне финансового обеспечения в расчете на одного обучающегося между регионами России составляет 7—8 раз⁷, и легко прогнозировать дальнейший рост неравенства прав граждан в области образования.

3) *Подверглись «секвестру» федеральные социальные гарантии для обучающихся в негосударственных образовательных учреждениях*. Среди них, в частности, пункт 5 статьи 5 Закона РФ «Об образовании»⁸, устанавливающий, что «в целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования». 122 закон ввел в этот пункт следующую поправку: «Категории граждан, которым предоставляется данная поддержка, порядок и размеры ее предоставления устанавливаются федеральными законами для федеральных государственных образовательных учреждений, законами субъектов Российской Федерации для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений».

4) *Уничтожены федеральные гарантии финансирования аккредитованной негосударственной школы (пункт 4 статьи 5 Закона РФ «Об образовании» в прежней редакции)*. В результате в абсолютном большинстве российских регионов, за исключением Москвы, под угрозой закрытия оказались именно те негосударственные общеобразовательные учреждения (в том числе православные, учрежденные общественными организациями инвалидов), которые осуществляли обучение детей из семей с низкими доходами, детей с ограниченными возможностями здоровья и т. п. В то же время элитарные школы, ориенти-

¹ Федеральный закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г., п. 15 ст. 44.

² Там же. П. 4 ст. 6.

³ Там же. П. 2 ст. 53.

⁴ Выступление депутата Государственной Думы Дмитриевой О. Г. на пленарном заседании Государственной Думы 12 ноября 2004 года.

⁵ Федеральный закон № 122-ФЗ от 22.08.2004 п. 20 ст. 16.

⁶ Там же. П. 21 ст. 16.

⁷ По данным А. В. Шишлова (<http://www.shishlov.info/education/exam/print.phtml>).

⁸ Федеральный закон № 122-ФЗ от 22.08.2004 п. 4 ст. 16.

рованные на высокодоходные группы населения, просто повысили плату за обучение. Ситуация усугубляется тем, что даже в регионах (например, Московская область), которые хотели бы сохранить финансирование негосударственного образования, такие попытки опротестовываются прокуратурой как нецелевое использование средств, хотя в соответствии с п. 1 ст. 153 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ в рамках длящихся правоотношений (т. е. для лиц, получающих образование в негосударственных образовательных учреждениях на 31 декабря 2004 г.) данный закон не может рассматриваться как препятствующий осуществлению таких компенсаций как финансирование негосударственного образования. Между тем в различных федеральных органах исполнительной власти нет единой позиции по данному вопросу. Так, представители Минфина на заседаниях Государственной Думы не раз утверждали, что права финансирования дополнительных социальных гарантий в пределах имеющихся собственных бюджетных средств регионы полностью сохранили, с другой стороны Минюст в ответ на запрос депутатов вместо ссылки на упомянутый выше п. 1 ст. 153 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ представил неопределенный ответ со ссылкой на ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

5) *Аннулированы федеральные гарантии оплаты труда работников системы образования, за исключением федеральных образовательных учреждений*¹. В результате в 2005 г. очередное повышение заработной платы в бюджетной сфере происходило уже не одновременно 1 января, но в течение нескольких месяцев — до 1 мая, в зависимости от возможностей региона. Естественно, и по этому важному социальному показателю региональные различия с принятием закона еще более возрастут.

6) *Исключены из законодательства гарантии уровня заработной платы педагогических работников, включая главную из них — положение о том, что средние ставки педагогов не могут быть ниже средней зарплаты в промышленности*². Напомню: в 1940 г. зарплата работников образования практически равнялась ее уровню в промышленности; в 1970 г. составляла 72,7%; в 1990 г. — 65%³; в настоящее время она опустилась почти до 50%⁴. Учитывая, что в индустриально развитых странах мира зарплата педагогических работников выше средней по стране, совершенно очевидно, что и в этом отношении российские «реформы» имеют противоречивый характер.

7) *Ликвидированы установленные ст. 25 Федерального закона «О социальном развитии села» от 21 декабря 1990 года № 438-1 обязательные 25%-ные надбавки для сельских педагогов (равно как и медиков, и работников культуры) — вместе с самим законом*⁵. По этой причине легко прогнозировать дальнейший рост дефицита педагогических кадров в сельской местности.

8) *Отменены федеральные гарантии (п. 8 ст. 55 Закона РФ «Об образовании») компенсаций педагогам за приобретенную ими методическую литературу (за исключением работающих в федеральных образовательных учреждениях)*⁶, что при дефиците средств в региональных бюджетах может привести к фактическому уменьшению реальных доходов педагогических работников.

9) *Резко сокращены федеральные гарантии коммунальных льгот для сельских педагогов.* Эти гарантии восходят еще к дооктябрьскому периоду и сохранялись при царях и генеральных секретарях. «Отредактированный» же Правительством и большинством IV Думы абзац третий пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» теперь определяет, что «размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации».

¹ П. 13 ст. 28 Закона Российской Федерации «Об образовании».

² П. 29 ст. 16 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

³ См. *Смолин О. Н.* Знание — свобода. М., 1999, с. 164.

⁴ По данным Федеральной службы государственной статистики в 2003 г. это отношение составило 51%.

⁵ Пункт 1 ст. 156 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

⁶ Там же. П. 30 ст. 16.

В итоге и в этом отношении законодательство субъектов федерации превращается в «лоскутное одеяло»: в одних регионах льготы сохраняются в натуральной форме при крайне различных социальных нормах льготированной жилплощади, в других вводятся денежные компенсации, также весьма различающиеся в размерах. Известны случаи, когда эти компенсации составляют 300 руб., т. е. не более 1/3 от реальных затрат.

10) «Вне закона» оставлены региональные и муниципальные вузы. На заседании бюджетного Комитета в ответ на настойчивые вопросы автора, что намерено делать Правительство с пятьюдесятью региональными вузами и двадцать одним вузом, находящимся в ведении местного самоуправления, замминистра финансов Т. А. Голикова ответила примерно следующее: это не наши проблемы; если хотят, пусть передают нам вместе с деньгами. С большим трудом в переходные положения закона № 122 удалось «завести» поправку, устанавливающую срок заключения договоров о такой передаче до 1 января 2007 г.¹ Картина становится и вовсе абсурдной, если учесть, что двумя месяцами спустя Минобразования и науки в основном одобрило «Концепцию участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования», предполагающую передачу большей части федеральных вузов... в регионы!²

Многие эксперты полагают, и не без оснований, что ФЗ № 122 противоречит следующим положениям Конституции:

- статье 7, определяющей Россию как социальное государство;
- статье 43, гарантирующей получение на конкурсной основе бесплатного высшего профессионального образования в том числе в муниципальных образовательных учреждениях;
- пункту 2 статьи 55, согласно которому «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина»;
- статьям 72 и 76, согласно которым, общие вопросы образования, в том числе профессионального образования, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поэтому отказ от регулирования в федеральном законе этих вопросов противоречит Конституции РФ и нарушает права граждан в этой сфере;
- статье 114, обязывающей Правительство обеспечивать проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области образования и науки. И т. д., и т. п., и пр. [...]

Помимо принятых законов, следует иметь в виду еще и документально зафиксированные намерения. Так, в подготовленном Министерством образования и науки и рассмотренном на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 г. документе «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации»³ содержатся предложения об изменении структуры государственного образовательного стандарта, предполагающие две новации: включение в стандарт требований к условиям образовательной деятельности при одновременном исключении из него минимального содержания образования п. 2.3).

Первая из этих новелл заслуживает безусловной поддержки: невозможно требовать высокого качества подготовки выпускников при отсутствии необходимых условий образования. Эта идея особенно важна в настоящее время, когда правительственным законом об отмене 112 законов и «секвестре» 152 (№ 122-ФЗ) образовательное законодательство разрушено именно в части, призванной обеспечить уровень финансирования школы, зарплату и другие составляющие социального статуса педагога, а также социальные гарантии для учащихся. Стандарт на условия образовательной деятельности предлагал ввести в закон еще профильный Комитет III Госдумы, включая автора этих строк. Однако тогда именно Минфин и администрация Президента настояли на том, чтобы это положение из

¹ Там же. П. 12. ст. 154.

² «При соответствующем изменении законодательства Российской Федерации может быть оптимизирована сеть государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, в том числе за счет перевода части из них в другие организационно-правовые формы (помимо государственного учреждения) или передачи в ведение субъектов Российской Федерации, при сохранении обязательств Российской Федерации участвовать в их финансировании через систему госзаданий или путем передачи субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации» (раздел 3 Концепции).

³ <http://mon.informika.ru/edu-politic/priority/1183>.

законопроекта было исключено. Удастся ли «неофитам» образовательной политики вернуть его обратно, покажет только время.

Вторая предложенная новелла — об исключении из стандарта минимального содержания образования, — на взгляд автора, стандарт полностью разрушает.

Во-первых, если в каждой школе ребенка будут учить, чему и когда считают нужным, обеспечить качество образования и академическую мобильность (например, при переезде в другой город) окажется практически невозможно. Невозможно даже в том случае, когда учить будут, в принципе, одному и тому же, но в совершенно разное время. Ребенку, родители которого перебрались из села в город, в другой район города, в другой регион или просто в другую школу в рамках своего микрорайона, вполне вероятно, придется повторить часть уже изученных курсов, но зато самостоятельно наверстывать курсы, пройденные его новыми одноклассниками. Ясно, что сделать это можно только с помощью репетиторов или платных дополнительных занятий со школьными учителями.

Во-вторых, до того времени, как Минобразования России превратилось в Минобрнауки, его высокопоставленные представители регулярно утверждали, что для сохранения единого образовательного пространства страны необходимо задать на федеральном уровне не менее 75% содержания образования. Более того, именно с их подачи соответствующая норма была заложена в проект федерального закона.¹ Вряд ли национальные интересы меняются вместе с перестановкой людей в управленческих структурах.

В-третьих, в большинстве своем образовательное сообщество, по-видимому, не осознает, что под лозунгом расширения академической самостоятельности школы Минобрнауки фактически предлагает такую самостоятельность резко ограничить. Логика высокопоставленных чиновников состоит при этом в следующем:

— утверждение минимального содержания образования всегда представляет большие трудности, ибо вызывает острые дискуссии между сторонниками различных педагогических школ и направлений в рамках образовательного сообщества. Любой стандарт подвергается и будет подвергаться критике, а потому много удобнее не принимать его вовсе;

— напротив, учебные программы для школы Министерство спокойно утвердит самостоятельно, заодно переведя их из статуса примерных в ранг обязательных. Никаких дополнительных забот по части организации общественного обсуждения и согласования различных позиций у чиновников при этом не будет.

Противники существования образовательных стандартов и сторонники их либерализации, поддерживая идеи Министерства, благополучно попадают в ловушку: для каждого грамотного специалиста совершенно очевидно, что регулирование посредством обязательных учебных программ на порядок жестче регулирования посредством образовательных стандартов, включая минимальное их содержание.

Рациональных зерна в предложениях Минобрнауки относительно стандартов лишь два: с одной стороны, стандарты высшего профессионального образования не могут повторять школьных, но, напротив, их необходимо сделать гораздо менее жесткими; с другой стороны, стандарты не должны лишать свободы экспериментальные школы, деятельность которых следует оценивать исключительно по результату. Однако обе эти проблемы легко решаемы без очередного усечения прав граждан в области образования.

В-четвертых, идея «зачистки» минимального содержания образования напрямую связана с предыдущей — о введении для всех частично платного обучения. Образовательные стандарты — это один из современных обоюдоострых механизмов управления: полноценный стандарт — качественное образование; усеченный стандарт — образование примитивное, как говорят иногда, на уровне церковно-приходской школы XIX в. Ко второму варианту российское Правительство склонялось еще в период «очередного этапа реформирования образования» (1997—1998 гг.). Тогда угрозу удалось отразить. В настоящее время в связи с раскладом политических сил в Парламенте и вне его ситуация много хуже.

¹ Проект федерального закона № 117605—3 «Об основных положениях, о порядке разработки и утверждения государственных образовательных стандартов общего образования» внесен в Государственную Думу 20.07.2001 депутатами Государственной Думы А. В. Шишловым, О. Н. Смолиным, И. И. Мельниковым, С. В. Иваненко, С. С. Митрохиным, А. М. Шелеховым, В. Н. Ивановой, Т. В. Плетневой, Ф. Г. Зиятдиновой и членом Совета Федерации В. В. Сударенковым.

Таким образом, оценить «школьно-стандартные» «новеллы» правительственного документа «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации» можно известной формулой: хорошее в нем не ново, а новое — не хорошо.

Стоит напомнить читателю, официальное обоснование Федерального Закона № 122 и аналогичных законодательных инициатив Правительства держится обычно на трех «китах».

Первым аргументом, который используется Администрацией Президента и Правительством РФ для обоснования «социальной реформы», является необходимость сбалансирования доходов и расходов бюджетной системы. С середины 2003 г. эту идею в электронных СМИ многократно «озвучивал» сам Президент, смысл высказываний которого при всем различии их форм сводился к следующему: финансовые обязательства консолидированного бюджета, согласно действующему законодательству, составляют 6,5 трлн. руб., сам же консолидированный бюджет страны — около 3,5 трлн.; их нужно привести в соответствие; «народ простит нам все, кроме обмана».

Аргумент второй — необходимость приведения законодательства в соответствие с принятыми в середине 2003 г. федеральными законами № 95 и № 131, устанавливающими новое распределение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления. При этом идеология этих законодательных актов сводится к тому, чтобы «освободить» федеральный центр более чем от сорока полномочий, передав их регионам и местному самоуправлению.

Наконец, третьим официальным аргументом в пользу правительственного закона стали решения Конституционного суда, которые установили, что ежегодное приостановление законом о федеральном бюджете федеральных законов или отдельных их положений, средства на реализацию которых не предусмотрены в бюджете на соответствующий год, не прекращает длящихся правоотношений. Попросту говоря, если, например, «чернобылец» по состоянию на конец года был вправе требовать от государства выполнения соответствующих обязательств, то положение закона о федеральном бюджете на следующий год, приостанавливающее действие соответствующей правовой нормы на год, не приостанавливало у «чернобыльца» этого права. Уверен: инициаторы обращения в суд по данному вопросу хотели, «как лучше», т. е. пытались заставить Правительство законы исполнять. Однако получилось — как у В. Черномырдина, т. е. «как всегда»: Правительство и большинство Государственной Думы решило эти законы просто отменить.

В интересующем нас аспекте соотношения федеральной и региональной компетенций в области образования действительный относительно рациональный смысл закона можно усмотреть лишь в одном: это перенос ответственности за реализацию прав граждан на образование с федеральной власти в регионы и, соответственно, канализация вероятного недовольства граждан в направлении властей региональных. Не случайно в период массовых акций протеста (январь — март 2005 г.) высокопоставленные федеральные чиновники прямо обвиняли губернаторов в срыве реализации закона, а руководители регионов (включая Ю. Лужкова¹ и Б. Громова), в свою очередь, критиковали федеральных министров вплоть до требования приостановки социальных «реформ».

Как часто бывает при выборе неверных управленческих решений, результат такой социальной (в том числе образовательной) политики оказался прямо противоположным объявленным, а отчасти и необъявленным, целям:

— вместо наведения порядка — нарастание беспорядка в решении социальных проблем (очереди в социальных службах, бюрократическая неразбериха, нарушения в распределении функциональных обязанностей между органами власти, лихорадочные попытки выправить ситуацию и т. п.);

— вместо экономии финансовых средств и установления более жесткого контроля над ними — вынужденный «вброс» бюджетных денег в связи с незапланированным ростом числа льготников, желающих получить денежные компенсации, например, в связи с массовыми акциями протеста (по данным электронных СМИ, 270 тыс. участников

¹ Московский мэр Юрий Лужков обвинил правительство в создании «революционной ситуации», чреватой «потерей Россией государственности». Все это, по его мнению, следствие неудачной монетизации льгот. Виновато не только правительство, но и Госдума, которую Лужков назвал «жирной птицей с одним крылом». (Ольга Редичкина. «Газета» от 23.03.2005, <http://vibori.ru/news/2005/3/23.htm>.)

в январе-начале февраля 2005 г. и еще 245 тыс. — 12 февраля, по данным газеты «Правда»¹ — в январе — начале февраля 2 млн. и еще более 1 млн. — 12 февраля);

— вместо укрепления государственности — разрушение единого социального пространства и центробежные социальные тенденции;

— вместо канализации социального протеста в направлении региональных властей — крайнее недовольство федеральным Правительством (вплоть до постановки в Думе вопроса о недоверии ему) и падение рейтинга Президента (по некоторым данным, с 65% до 42%²).

Часть либеральных экспертов в области образовательной политики рассуждают примерно следующим образом: Федеральный Закон № 122 принесет образованию больше пользы в том смысле, что, переложив на регионы большую часть ответственности, заставит их активнее «шевелиться», искать выход и проявлять инициативу. Такая позиция представляется, скорее, фактом веры, чем знания, и иллюстрирует, пожалуй, лишь известную формулу: оптимист — это недостаточно информированный пессимист. Никаких содержательных аргументов в пользу данной точки зрения до сих пор не приведено.

В кругах правящей элиты и проправительственных средств массовой информации радикальные изменения в законодательство, связанные с ФЗ № 122, регулярно именуются социальной реформой или даже социальной революцией. Полагаю, однако, что это глубокое заблуждение. По меньшей мере, в отношении образовательной политики речь идет о контрреформе, об отступлении от основных принципов реформы образования, определенных Законом РФ «Об образовании» 1992 г. Как известно, концепция этого закона была социально-демократической и устанавливала, с одной стороны, достаточно широкие социальные гарантии для тех, кто учится и учит, а с другой, — широкий спектр экономических свобод для образовательных учреждений и академических свобод для участников образовательного процесса, основанных на либерально-демократических ценностях. Ныне удар нанесен по тем и другим. ФЗ № 122, следовательно, не может быть назван ни социальным, ни либеральным. Его идеология чисто бюрократическая, причем в смысле не веберовской рациональной бюрократии, но бюрократии азиатской.

Позволю себе краткие выводы прикладного характера, ориентированные на излюбленный вопрос российской интеллигенции: что делать?

1. При принятии в регионах собственных законодательных актов в связи с вступлением в силу Федерального закона № 122-ФЗ необходимо обеспечить, как минимум, многократно обещанное Президентом неухудшение положения граждан, в данном случае — участников образовательного процесса. Этими законами должны быть сохранены ликвидированные ФЗ № 122 федеральные гарантии в области оплаты труда, доплат сельской интеллигенции, выплат на методическую литературу, коммунальных льгот, финансирования негосударственной школы и т. п. В случае, если будет принято предложение Минобрнауки об устранении минимального содержания образования из государственного образовательного стандарта, регионам предстоит заполнить и эту брешь законодательства, очевидно, путем договоренности между собой. Остается лишь надеяться, что региональные власти сумеют в очередной раз преодолеть трудности, которые воздвигла перед ними власть федеральная. Разумеется, программой максимум было бы принятие регионами законов о поэтапной реализации отмененных на федеральном уровне и прежде не исполнявшихся норм и нормативов, включая размер ставок педагогических работников в системе образования. Однако ожидать подобных решений при дефицитности большинства региональных бюджетов вряд ли реалистично.

2. Необходимость поправок к «новому» социальному законодательству очевидна, в том числе для части правящей политической элиты. В рамках профсоюзной группы «Солидарность», состоящей из депутатов различных думских фракций, инициируется создание специальной рабочей группы по подготовке таких поправок. Позиция и активность образовательного сообщества в ближайшее время станет важным фактором, способным повлиять на этот процесс.

3. Механизмом общественного влияния на образовательную политику, фактором цивилизованного лоббирования образовательных интересов нации, на наш взгляд, могло бы стать

¹ Правда. 2005. № 12, 16.

² По данным Фонда «Общественное мнение» <http://info.rambler.ru:8101/db/news/msg.html>.

массовое общественное движение, объединяющее усилия многочисленных общественных организаций, действующих в сфере образования или заинтересованных в его развитии. В настоящее время нами предпринимается попытка создать такое общественное движение, в качестве названия которому избран известный лозунг ЮНЕСКО «Образование — для всех».

4. Выступая в Госдуме 9 февраля 2005 г., премьер-министр России М. Фрадков заявил, что извлек уроки из ошибок, связанных с принятием ФЗ № 122. Уроки в общем сводятся к тому, что нельзя проводить реформы, игнорируя интересы значительных слоев народа. И хотя годичный «институт повышения квалификации» для премьера оказался самым дорогостоящим образованием в мире, образовательному сообществу следует воспользоваться объявленными на всю страну уроками премьера в своих целях. Совершенно очевидно, в частности, что в ближайшие годы стабилизационный фонд может быть использован в целях финансирования экономических и социальных расходов. Попадет ли в их число государственная поддержка образования — это опять-таки зависит от силы давления образовательного сообщества.

Что касается модного в последнее время представления о трех возможных сценариях отечественной образовательной политики: ностальгическом, рыночно экстремистском и взвешенным¹, то, судя по описанному набору предполагаемых политико-образовательных мер, эти сценарии правильнее было бы назвать, соответственно, модернизационным, разрушительным и деградационным.

Возвращаясь к началу доклада и проблематике соотношения федеральной и региональной компетенций в области образования, общий принцип модернизации отечественной образовательной политики можно было бы выразить формулой: меньше административного «железа» — больше социальной «любви»!

Опубликовано: Законодательное обеспечение управления образовательными учреждениями (организациями). Материалы научно-практической конференции. М.: Классик Стиль, 2005. С. 22—32.

4.4. КТО ЕСТЬ КТО В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ГОСДУМЕ ВТОРОГО И ТРЕТЬЕГО СОЗЫВОВ: РЕАЛЬНЫЕ ПОЗИЦИИ ФРАКЦИЙ И ДЕПУТАТСКИХ ГРУПП

В последние годы образование стало одной из центральных проблем борьбы между различными политическими силами страны. И это не случайно: не только педагогическая общественность, но и часть российской политической элиты постепенно начинает осознавать, что именно образование призвано стать тем стержнем, который позволит России преодолеть затянувшийся кризис и войти в число высокоиндустриальных стран.

На уровне деклараций приоритетность образования не ставится под сомнение в современной России. Сравнительный анализ программных документов и предвыборных платформ политических партий России, высказываний их лидеров, показывает, что все их роднит признание особой роли образования в современном обществе, осознание необходимости сохранения лучших традиций российской системы образования.

«Именно культура, наука и образование должны стать приоритетами всей национальной политики...» (Политическая платформа общественного объединения «Яблоко»); «движение выделяет в числе своих политических приоритетов образование» (Программа Всероссийского общественно — политического движения «Наш дом — Россия»); «образование должно стать одной из ключевых сфер государственного инвестирования» (Программа Партии российского единства и согласия) — подобные декларации содержались в предвыборных платформах практически всех общественно-политических сил на парламентских выборах в 1995 г.

Аналогичные декларации характерны и для политических организаций, возникших во второй половине 1990-х гг. Так, лидер Союза Правых Сил Б. Немцов на состоявшихся в июне 2000 г. Парламентских слушаниях «Двенадцатилетние образование: правовые

¹ По словам заместителя начальника Департамента государственной политики в сфере образования И. Реморенко, на сегодняшний день существуют три основные альтернативы в развитии отечественно-го образования: «ностальгический», «рыночный экстремистский» и «взвешенный» варианты (<http://www.soling.su/P?pk=22589>).

и социальные проблемы» заявил: «для Союза Правых Сил вопросы образования являются абсолютным приоритетом»¹. Ему вторит лидер «Яблока» Г. Явлинский, отмечавший на Парламентских слушаниях 14 ноября 2000 г., что «развитие образования — ключевая проблема страны, определяющая судьбу России на очень-очень долгое время»². Созданная в 2002 г. пропрезидентская партия «Единая Россия» в качестве главного лозунга дня провозгласила: «Партия «Единая Россия» реализует программу по защите интересов работников социальной сферы, учителей, врачей, пенсионеров».

Однако вопрос о том, кто больше делает для образования, решается не программными заявлениями и не в ходе словесных дискуссий. Гораздо рельефнее высвечивают позиции политических сил итоги голосований по законопроектам, определяющим российскую государственную образовательную политику.

Комитет Госдумы по образованию и науке с 1996 г. начал работу по определению рейтингов поддержки образования фракциями и депутатскими группами нижней палаты Парламента. При этом сбор данных в 1999 г. не проводился, поскольку предвыборная ситуация является фактором, существенно искажающим их достоверность. Анализ деятельности политических партий и движений по реализации их программных установок в образовательной сфере следует предварить рядом замечаний.

Во-первых, созданная Конституцией 1993 г. система исполнительной власти (авторитарный, стоящий над политическими партиями Президент, формируемое без учета итогов выборов и фактически неподконтрольное Парламенту Правительство) не позволяет идентифицировать проводимую в стране политику с той или иной партийной программой. Конечно, то, что Правительство в течении ряда лет возглавлял лидер НДР В. Черномырдин, а ключевые посты в Администрации Президента и в Правительстве занимали входящие или близкие к правым политическим организациям А. Чубайс, А. Ясин, Б. Немцов, имеет немаловажное значение, но полностью отождествлять проводимый в стране в последние годы курс с той или иной партийной программой не представляется возможным.

Во-вторых, реальная расстановка сил, сложившаяся в Государственной Думе второго созыва (ни одна из партийных фракций не имела абсолютного большинства, самая крупная фракция КПРФ объединяла менее трети депутатского корпуса, а все вместе левые фракции имели примерно 210 из 450 депутатских мандатов) также не позволяла в полной мере идентифицировать политику законодательной ветви власти с той или иной политической силой. В Госдуме третьего созыва, несмотря на значительное усиление позиций правоцентристских и правых сил, ни одна из фракций также не имеет решающего большинства. Даже после создания «Единой России» вошедшие в партию движения не объединили свои думские фракции и не всегда голосуют консолидировано. В результате подавляющее большинство важных законопроектов, после обсуждения в соответствующих профильных комитетах выносимых на пленарные заседания, является результатом компромисса различных политических сил.

В-третьих, ряд депутатских объединений («Российские регионы» и «Народовластие» в Госдуме второго созыва, Агрпромышленная группа в Госдуме третьего созыва) представляют из себя временные межпартийные объединения и их позиции нельзя отождествлять с той или иной партийной программой. Не случайно, так называемый «индекс сплоченности» в депутатских группах, как правило, значительно ниже, чем во фракциях. В меньшей степени сказанное выше относится к Аграрной депутатской группе ГД второго созыва, позиции которой в целом совпадали с позициями Аграрной партии России.

Несмотря на все это, именно анализ результатов голосований депутатов Государственной Думы позволяет сделать вполне достоверные выводы о реальной позиции политических сил в области образовательной политики.

¹ Стенограмма Парламентских слушаний «Двенадцатилетние образование: правовые и социальные проблемы». С. 10.

² Стенограмма Парламентских слушаний «О концепции реформирования образования в проекте программы Правительства Российской Федерации «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу». С. 27.

**Государственная Дума второго созыва:
уровень поддержки образования депутатскими объединениями**

Вторая половина 1990-х гг. являлась временем интенсивной работы по формированию образовательного законодательства постсоветской России. За время работы Госдумы второго созыва на пленарных заседаниях принято свыше 20 законов и постановлений, относящихся к сфере образования, в т. ч. такие федеральные законы, как «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию».

При определении рейтингов поддержки образования следует иметь в виду, что, учитывая настроения избирателей, многие депутаты Госдумы голосованию «против» того или иного закона предпочитали отказ от участия в голосовании. Яркой иллюстрацией этого являются, например, итоги первого голосования по преодолению вето Президента на Закон «О государственной поддержке начального профессионального образования» в октябре 1996 г. За повторное принятие Закона проголосовали 252 депутата (56,0%), в основном представители КПРФ, Аграрной депутатской группы и «Народовластия». Против голосовали лишь 4 депутата, но зато не принял участие в голосовании 191 депутат. Не голосовали 90,6% депутатов фракции НДР, 62,7% депутатов ЛДПР, 56,5% депутатов «Яблока» (см. табл. 1).

Таблица 1

**Результаты голосования депутатов Государственной Думы по Федеральному Закону
«О государственной поддержке начального профессионального образования». 16.10.96
(преодоление вето Президента)**

Депутатское объединение	За	Против	Воздержались	Не голосовали	Всего
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	139 95,2%	0 0%	0 0%	7 4,8%	146
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	19 37,3%	0 0%	0 0%	32 62,7%	51
Фракция «Наш дом — Россия»	4 6,1%	2 3,0%	0 0%	60 90,9%	66
Фракция «Яблоко»	18 39,1%	0 0%	2 4,3%	26 56,5%	46
Аграрная депутатская группа	27 75%	0 0%	0 0%	9 25,0%	36
Депутатская группа «Народовластие»	28 75,7%	0 0%	0 0%	9 24,3%	37
Депутатская группа «Российские регионы»	15 34,9%	1 2,3%	1 2,3%	26 60,5%	43
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	2 9,1%	1 4,5%	0 0%	19 86,4%	22
Итого	252 56%	4 0,9%	3 0,7%	191 42,4%	450

Аналогичная картина наблюдалась и при голосовании других законопроектов, направленных на улучшение материального положения и усиление социальной защищенности работников образования и обучающихся. Так, в феврале 1996 г. Дума преодолела вето Президента на Закон «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей». Против повторного принятия закона не голосовал ни один депутат, но при этом не приняли участие в голосовании 40,9% депутатов НДР, 41,3% депутатов фракции «Яблоко» и 40,5% депутатов группы «Российские регионы». В данном случае эти депутаты по отношению к педагогическим работникам заняли более жесткую позицию, чем даже Президент, ибо представитель Президента в Государственной Думе не возражал против преодоления вето (см. табл. 2)!

Таблица 2

**Результаты голосования депутатов Государственной Думы по Федеральному Закону
«О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической дея-
тельностью в школах и других учреждениях образования для детей». 21.02.96
(преодоление вето Президента)**

Депутатское объединение	За	Против	Воздержались	Не голосовали	Всего
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	143 97,3%	0 0%	0 0%	4 2,7%	147
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	46 90,2%	0 0%	0 0%	5 9,8%	51
Фракция «Наш дом — Россия»	38 57,6%	0 0%	1 1,5%	27 40,9%	66
Фракция «Яблоко»	27 58,7%	0 0%	0 0%	19 41,3%	46
Аграрная депутатская группа	34 91,9%	0 0%	1 2,7%	2 5,4%	37
Депутатская группа «Народовластие»	32 86,5%	0 0%	0 0%	5 13,5%	37
Депутатская группа «Российские регионы»	25 59,5%	0 0%	0 0%	17 40,5%	42
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	11 47,8%	0 0%	0 0%	12 52,2%	23
Итого	356 79,1%	0 0%	2 0,4%	92 20,4%	450

В январе 1998 г. при преодолении вето Президента на Закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений» против также не голосовал никто, но при этом не участвовали в голосовании 69,2% депутатов НДР и 43,2% депутатов группы «Российские регионы» (см. табл. 3).

Таблица 3

**Результаты голосования депутатов Государственной Думы по Федеральному Закону
«О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников
образовательных учреждений» 16.01.98 (преодоление вето Президента)**

Депутатское объединение	За	Против	Воздержались	Не голосовали	Всего
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	132 95%	0 0%	0 0%	7 5%	139
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	45 90%	0 0%	0 0%	5 10%	50
Фракция «Наш дом — Россия»	19 29,2%	0 0%	1 1,5%	45 69,2%	65
Фракция «Яблоко»	39 88,6%	0 0%	1 2,3%	4 9,1%	44
Аграрная депутатская группа	29 82,9%	0 0%	0 0%	6 17,1%	35
Депутатская группа «Народовластие»	32 78%	0 0%	0 0%	9 22%	41
Депутатская группа «Российские регионы»	25 56,8%	0 0%	0 0%	19 43,2%	44
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	8 32%	0 0%	2 8%	15 60%	25
Итого	329 73,1%	0 0%	4 0,9%	117 26%	450

Наконец, в июне 1998 г. при принятии Закона «О льготах на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципаль-

ных образовательных учреждениях» вновь не было голосовавших против, но в голосовании не приняли участие 70,8% депутатов НДР, 84,1% членов фракции «Яблоко», 57,1% депутатов группы «Российские регионы» (см. табл. 4).

Таблица 4

Результаты голосования депутатов Государственной Думы по Федеральному Закону «О льготах на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях» 18.03.98

Депутатское объединение	За	Против	Воздержались	Не голосовали	Всего
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	127 96,9%	0 0%	0 0%	4 3,1%	131
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	41 82%	0 0%	0 0%	9 18%	50
Фракция «Наш дом — Россия»	19 29,2%	0 0%	0 0%	46 70,8%	65
Фракция «Яблоко»	7 15,9%	0 0%	0 0%	37 84,1%	44
Аграрная депутатская группа	25 71,4%	0 0%	0 0%	10 28,6%	35
Депутатская группа «Народовластие»	37 84,1%	0 0%	0 0%	7 15,9%	44
Депутатская группа «Российские регионы»	18 42,9%	0 0%	0 0%	24 57,1%	42
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	9 29%	0 0%	0 0%	22 71%	31
Итого	283 62,9%	0 0%	0 0%	167 37,1%	450

Одним из главных положений предвыборных платформ большинства политических партий и движений являлось требование увеличения ассигнований на науку, культуру и образование. Однако аналогичные предложения профильного Комитета Государственной Думы не находили поддержки у большинства депутатов. При обсуждении бюджетов 1996—1998 гг. за увеличение финансирования этих сфер высказывалось чуть более одной трети депутатского корпуса.

Общие итоги голосования депутатских объединений за три года работы Государственной Думы второго созыва (февраль 1996 — январь 1999 гг.) по всем основным законам и законопроектам в области образования, а также по ключевым поправкам к законам о федеральном бюджете, направленным на финансовую поддержку этой сферы, представлены в табл. 5.

Необходимо отметить следующие особенности отбора и предварительной группировки материала, включенного в таблицу.

Во-первых, в ней сведены результаты голосований по всем законопроектам за указанный период, направленным на защиту системы образования и прав граждан в этой области, а редкие законопроекты противоположной направленности исключены. В таких условиях голосование за законопроект может рассматриваться как выражение позиции в поддержку образования и, напротив, любое другое голосование, а также отказ от участия в нем, — как отказ в такой поддержке.

Во-вторых, учитывая, что каждый законопроект принимается Государственной Думой в трех чтениях, а по многим из них приходилось преодолевать вето Совета Федерации либо вето Президента России, собранный материал подвергнут предварительной обработке и в таблице, как правило, представлены средние показатели нескольких голосований по каждому законопроекту.

В-третьих, в таблицу не включены результаты голосований по проектам постановлений Государственной Думы, в которых рассматриваются вопросы образования. Представляется, что результаты голосований по этим проектам не могут служить показателем позиции фракций и групп, учитывая, с одной стороны, формальное отношение депутатов к подобным постановлениям, не имеющим обязательной силы, а с другой, — практиче-

ски полное отсутствие межфракционных дискуссий по названным выше проектам (включая даже проект, в котором рассматривались проблемы преподавания истории) в течение всего анализируемого периода.

В-четвертых, в таблице особо выделены и отмечены знаком «*» «критические» голосования, связанные обычно с преодолением вето Совета Федерации либо вето Президента, непосредственно требующие дополнительных расходов из федерального бюджета, ставящие тем самым депутатов перед необходимостью политического выбора, а следовательно, наиболее показательные для определения позиций фракций и групп в Государственной Думе.

В-пятых, в силу этих обстоятельств сведенные в таблицу данные обладают высокой репрезентативностью, поскольку результаты большого количества голосований усреднены и тем самым случайные факторы не оказывают существенного влияния на их общий итог. На основании приводимых данных можно с высокой степенью достоверности судить о степени реальной, а не декларативной поддержки образования со стороны ряда российских политических партий и движений.

Рейтинг поддержки образования в Государственной Думе третьего созыва

На рубеже XX—XXI вв. ключевой проблемой политических дискуссий по вопросам образования в российском парламенте остается выбор между двумя стратегиями его реформирования: элитарной (радикально-либеральной) и демократической (социальной), причем парадокс состоит в том, что элитарную стратегию, как правило, отстаивают те, кого в России именуют демократами, а демократическую — те, кого от демократии «отлучили».

В Госдуме третьего созыва работа по определению рейтингов поддержки образования фракциями и депутатскими группами нижней палаты Парламента была продолжена, однако методика обработки результатов голосований несколько изменилась.

1. Как и прежде, анализу подвергаются результаты голосований по всем без исключения законам, законопроектам и поправкам, значимым для образования.

2. Значение закона (законопроекта, поправки) для образования по-прежнему определяется на основе решения Комитета Госдумы по образованию и науке. Поскольку в Комитете представлены все фракции и объединения (кроме ЛДПР), а большинство решений принимается консенсусом, очевидно, что эти решения носят не политический, а профессиональный характер.

3. При определении рейтинга в Госдуме второго созыва учитывались лишь результаты голосований по законам (проектам, поправкам), которые, с точки зрения Комитета, были направлены на поддержку образования; по новой же методике оцениваются и результаты отрицательные, способные привести к ограничению права на образование, снижению социальных гарантий для обучающихся, педагогов и т. п.

4. Голосование за закон (проект, поправку), поддержанный Комитетом, оценивается +1 для каждого депутата, голосование против — -1, а голосование «воздержался» или участие в голосовании — 0. Соответственно, если закон (проект, поправка) оценивается Комитетом отрицательно, то голосование за него оценивается -1, а «против» — +1.

5. Максимально возможный результат голосования депутатского объединения в поддержку образования оценивается в 100%, а конкретный результат представляет собой разницу процентов положительных и отрицательных голосований.

Анализ итогов голосований депутатских объединений в Госдуме по вопросам образования в 2000—2002 гг. лучше всего позволяет понять, какие политические силы поддерживают каждую из названных выше моделей модернизации образовательной сферы.

В этом отношении показательно голосование 12 апреля 2000 г. по проекту Федерального Закона «Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с Федеральным Законом «О федеральном бюджете на 2000 год», получившим в печати образное название «братской могилы» для социальных законов. Этот законопроект отменял или приостанавливал более 25 важных для социальной сферы положений, установленных действующим законодательством, в том числе такие существенные для образования нормы, как обязанность государства выделять на нужды образования не менее 10% национального дохода, 3% от расходной части федерального бюджета — на высшее образование, установленный федеральными зако-

нами уровень заработной платы педагогов (средние ставки — не ниже средней зарплаты в промышленности) и т. п.

Итоги голосований представлены в табл. 6. Как видим, против отмены и приостановления социальных законов выступали преимущественно депутатские объединения левой части политического спектра. И хотя в данном случае законопроект был отклонен, в конце концов Правительству удалось приостановить названные выше нормы законами о федеральном бюджете на 2001 и 2002 г. При этом результаты голосований были аналогичны приведенным. Однотипная картина наблюдалась и при принятии 19 июля 2000 г. закона «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации». Этот закон, оторвавший стипендии и социальные выплаты обучающимся от минимальной заработной платы и не связавший с величиной прожиточного минимума, фактически «заморозил» их низкий уровень и позволил Правительству с июля 2000 до конца 2002 г. практически не увеличивать стипендиальный фонд. Это не только вызвало напряжение в студенческой среде, но и дискредитировало хорошую идею введения социальных стипендий для малообеспеченных студентов: в результате инфляции и деления на две части прежней суммы бюджетных денег, реальная стипендия уменьшилась, а многие студенты, учившиеся на «хорошо», ее просто потеряли. Закон был принят прежде всего голосами депутатов фракций «Единство», ОВР, ЛДПР и СПС (см. табл. 7).

Наиболее четко позиции депутатских объединений проявляются при голосовании вопросов, связанных с финансированием образования (бюджет и налоги). Показательно, например, голосование 19 июля 2000 г. поправки группы депутатов во время обсуждения второй части Налогового Кодекса о сохранении льгот по налогу на добавленную стоимость для средств массовой информации и издательств, в т. ч. при производстве и реализации ими учебной литературы. По данным Министерства образования, при полной отмене льгот на производство учебной литературы к сентябрю 2002 г. цена комплекта из 9 учебников для 1-го класса могла бы достичь 900 руб. Тем не менее, ни одного голоса за названную выше поправку не дали «Яблоко» и ЛДПР, «за» проголосовали лишь 3 из 83 депутатов «Единства» и 1 депутат СПС (И. Хакамада). В результате поправка не была принята. Лишь много позднее Дума приняла закон о снижении НДС на учебную литературу с 20 до 10%, но острота проблемы была снята лишь отчасти.

Летом 2001 г. Госдумой была отклонена и поправка № 459 группы депутатов об освобождении от налогообложения прибыли, получаемой СМИ, издательствами, информационными агентствами, от распространения изданий и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой. Парадокс заключается в том, что в поддержку этой поправки голосовали как раз те депутаты, кто получает меньше всего возможностей выступать в радио- и телевизионном эфире; те же, кто пользуется им практически без ограничений, голосовали против! По данному вопросу голоса депутатских объединений распределились следующим образом: КПРФ +92,9%; АПГ +90,7%; «Яблоко» +44,4%; «Независимые» +43,8%; РР +24,4%; НД +18,6%; ОВР +8,9%; СПС +5,3%; ЛДПР — 0%; «Единство» -2,4%.

Для полноты картины приведем результаты голосований по одному из ключевых для образования налоговых вопросов — о праве образовательных учреждений уменьшать налогооблагаемую базу по налогу на прибыль на сумму средств, направляемых на обеспечение, развитие и совершенствование образовательного процесса (включая оплату труда) в данном образовательном учреждении. За поправку № 420 И. Мельникова, О. Смолина, А. Шишлова, Г. Явлинского к соответствующей части Налогового кодекса, направленную на сохранение этой льготы, 22 июня 2001 г. голосовали: КПРФ +94,1%; Яблоко +88,9%; АПГ +79,1%; РР +46,7%; НД +37,3%; «Независимые» +31,3%; ОВР +15,4%; СПС +2,6%; ЛДПР 0; «Единство» —10,9%.

Впервые за 12 лет работы российского Парламента льготу, предусмотренную Законом РФ «Об образовании», сохранить не удалось. Потери только учреждений профессионального образования оцениваются в 6–8 млрд. руб. в год. Помимо этого, подорвана финансовая база работы попечительских советов, создание которых предусмотрено программой Правительства: слишком незначительно число желающих «в светлую» отдавать деньги в фонд школы, зная, что один рубль из каждых четырех будет немедленно изъят налоговой инспекцией!

Интересно, что главным аргументом представителей Правительства и Бюджетного комитета, настаивавших в Госдуме на отмене налоговых льгот, было требование поставить всех в абсолютно равные условия по налогообложению. Возражения одного из авторов, защищавшего поправку, о том, что в результате такого «равенства» школа должна будет платить налоги, как водочная компания, больница — как табачная, Большой театр — как Газпром, а инвалиды — как «новые русские», были отвергнуты проправительственным большинством Госдумы¹.

Примечательно также, что льгота по налогу на прибыль для образовательных учреждений была отменена вопреки двукратному решению Российского совета по развитию образования, о котором речь пойдет ниже. При этом за отмену льгот голосовали правые фракции (за исключением «Яблока»), которые на декларативном уровне предлагают стимулировать налогоплательщиков зарабатывать деньги, а за сохранение льготы — депутаты лево-патриотической ориентации, в отношении которых в массовом сознании существует устойчивый стереотип на счет их стремления изымать доходы граждан и организаций, чтобы затем делить средства через бюджет. Очевидно, что в действительности ситуация прямо обратная.

Статистически аналогичными были результаты голосований депутатских объединений при обсуждении федеральных бюджетов на 2001 и 2002 гг. При этом лидеры нескольких политических организаций заявляли о своей особой роли в увеличении бюджетного финансирования образовательной сферы. Так, бывший руководитель фракции «Единство» Б. Грызлов (ныне — министр внутренних дел) на парламентских слушаниях «О концепции реформирования образования в проекте программы Правительства Российской Федерации «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» в ноябре 2000 г. подчеркнул, что при обсуждении бюджета России на 2001 г. эта фракция «сумела увеличить ту часть, которая предполагалась на образование, на 3 млрд. руб.». В свою очередь, В. Похмелкин (в то время один из лидеров СПС) утверждал в интервью журналу «Российская Федерация сегодня»: чтобы в бюджете 2001 г. «увеличить средства этой сферы, по-настоящему «дрались» два объединения — «союз правых сил» и «Яблоко». У остальных были другие приоритеты².

Однако результаты голосования 20 октября 2000 г. поправки № 307 об увеличении бюджета 2001 года по разделу «Образование» на 5 млрд. рублей дают иную картину. За ее принятие голосовали: КПРФ — 85 из 88 депутатов; АПГ — 39 из 42; «Яблоко» — 3 из 19; «Единство» — 2 из 84; СПС — 0 из 32.

Соответственно, за поправку № 464 об увеличении бюджетных расходов на образование на 10,7 млрд. руб. 20 октября 2000 г. голосовали 82 из 88 коммуниста, 41 из 42 депутатов Агропромышленной группы, 3 из 19 депутатов «Яблока» и ни одного — из «Единства» и СПС!

При обсуждении во втором чтении бюджета 2002 г. на отдельное голосование 19 октября 2001 г. выносились три поправки об увеличении расходов по разделу «Образование» на 20321 млн. руб. (№ 127); на 6770 млн. руб. (№ 129) и на 4500 млн. руб. (№ 128) целевым назначением для увеличения студенческих стипендий. Поскольку итоги голосований по каждой из этих поправок во всех фракциях близки друг другу (за исключением фракции «Яблоко»), приведем средние данные: АПГ +96,1%; КПРФ +94,9%; Депутаты, не входящие в объединения +43,8%; «Яблоко» +32,3%; РР +30,4%; НД +11,1%; ОВР +5,9%; СПС +4,4%; ЛДПР +2,8%; «Единство» -69,1%.

Недоумение вызывают результаты голосования по данным поправкам депутатов фракции «Яблоко». Дружно поддержав увеличение финансирования образования на 6770 млн. руб. (94,1%), депутаты также дружно не согласились с увеличением бюджетных расходов на 4500 млн. руб. (лишь 5,9%)!? Это тем более удивительно, что в числе авторов данной поправки были лидеры фракции Г. Явлинский, С. Иваненко, С. Митрохин, А. Шишлов.

¹ Впрочем, это уже не первый в новейшей истории России случай, когда стереотипы самого примитивного, «казарменного» коммунизма (всем — поровну) используются для насаждения столь же примитивного «бандитского» капитализма.

² Российская Федерация сегодня. 2001. № 2. С. 6.

Фактически на тех же местах остались фракции Государственной Думы и при принятии бюджета 2003 г. Так, при голосовании 18 октября 2002 г. поправки № 228 об увеличении финансирования по разделу «Образование» на 4,6 млрд. руб. целевым назначением на повышение заработной платы работникам образования в 1,2 раза с 1 января 2003 г. рейтинг фракций составил: КПРФ +100%; АПГ +97,7%; «Яблоко» +76,5%; Депутаты, не входящие во фракции +33,3%; СПС +24,2%; РР +23,4%; НД +15,1%; ОВР +3,8%; ЛДПР — 0; «Единство» — 0.

Не была принята и поправка о включении в федеральный бюджет компенсационных выплат на питание обучающихся в начальной школе и детей из малообеспеченных семей (5 рублей на 1 обучающегося). Более 50% депутатских голосов эта поправка получила лишь в четырех из десяти фракций и групп Думы (КПРФ, АПГ, «Яблоко», СПС), причем в полном составе это предложение, как и в предыдущем случае, поддержала лишь фракция коммунистов.

Вновь, как и при голосовании бюджета 2002 г., не поддержала Госдума и поправки об увеличении средств, выделяемых на студенческие стипендии. Результаты голосования поправки № 229 представлены в табл. 8.

Таблица 8

Результаты голосований депутатов Государственной Думы поправки № 229 к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2003 год» (второе чтение) — увеличение на 4,4 млрд. руб. финансирования по разделу «Образование» целевым назначением на повышение студенческих стипендий

Депутатское объединение	За	Против	Воздержались	Не голосовали	Всего
Фракция КПРФ	82 100%	0 0%	0 0%	0 0%	82
Фракция «Единство»	0 0%	0 0%	0 0%	82 100%	82
Фракция ОВР	2 3,8%	0 0%	0 0%	50 96,2%	52
Фракция СПС	11 33,3%	0 0%	0 0%	22 66,7%	33
Фракция ЛДПР	0 0%	0 0%	0 0%	13 100%	13
Фракция «Яблоко»	13 76,5%	0 0%	0 0%	4 23,5%	17
Агропромышленная депутатская группа	43 100%	0 0%	0 0%	0 0%	43
Депутатская группа «Народный депутат»	17 31,5%	0 0%	0 0%	37 68,5%	54
Депутатская группа «Регионы России»	11 23,4%	0 0%	0 0%	36 76,6%	47
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	8 40%	0 0%	0 0%	12 60%	20

Необходимо отметить, пожалуй, единственный случай, когда правые фракции голосовали в поддержку образования лучше, чем левые. Речь идет о поправке к Федеральному Закону «О воинской обязанности и военной службе» в части предоставления отсрочки от призыва учителям-мужчинам, работающим в городских школах, рассматривавшейся Госдумой 29 сентября 2001 г. Законопроект получил 94,4% голосов фракции «Яблоко», 84,2% — СПС, 65,9% — ОВР, 53,3% — Народный депутат, 39,5% — АПГ, 32,9% — КПРФ, 13,3% — РР, 0 — ЛДПР, -18,1% — Единство, -20% не входящих в группы. Очевидно, что в ситуации конфликта интересов образования и армии депутаты, считающие себя государственниками, предпочли последнее, хотя в современном обществе образовательная составляющая национальной безопасности едва ли менее важна, чем собственно военная.

Специального рассмотрения заслуживают результаты голосований депутатов-членов Российского Совета по развитию образования (РОСРО). Совет был создан как межпартийная структура, призванная лоббировать (в хорошем смысле) интересы образования среди депута-

тов Думы в Президентской Администрации и Правительстве. Председателем Совета является А. Кокошин, а в его состав вошли И. Хакамада, Г. Явлинский, Д. Рогозин, И. Мельников, О. Смолин, А. Шишлов, Я. Кузьминов, В. Садовничий, Б. Грызлов, Л. Глебова (двое последних в связи с изменением характера работы фактически утратили связь с Советом).

Предметом особой публично изъясяемой гордости членов Совета, представляющих правые фракции, является их вклад в увеличение бюджетов образования 2001 и 2002 гг., однако результаты голосований показывают, что в Думе те же самые политики отказываются в дополнительной финансовой поддержке отрасли. Так, как уже отмечалось, при формировании бюджета 2002 г. на голосование выносились три поправки, направленные на увеличение расходов по разделу «Образование», и пять поправок о сохранении в законодательстве норм, гарантирующих определенный уровень финансирования образования, заработной платы для работников и социальных гарантий для обучающихся. За все эти поправки проголосовали лишь 2 члена РОСПО (И. Мельников и О. Смолин), однако ни одной из них не поддержали А. Кокошин, И. Хакамада, Л. Глебова. Тем самым налицо двойной стандарт в квадрате: с одной стороны, явное несоответствие публичных заявлений и практических действий, а с другой, — «сверхплюрализм» в поведении одних и тех же политиков как членов РОСПО, вырабатывающих рекомендации, и как депутатов Думы, принимающих ответственные решения.

Средний рейтинг голосований депутатских объединений по вопросам образования в 2000—2002 гг. представлен в таблице 9. Важно подчеркнуть, что при его расчете учитывались все без исключения результаты соответствующих голосований (за три года их число составило 88, в т. ч. в 2000—28, в 2001—26, в 2002—34), т. е. это не выборка, в репрезентативности которой можно было бы усомниться, но вся совокупность данных.

Таблица 9

Рейтинг поддержки образования фракциями и депутатскими группами Госдумы третьего созыва в 2000—2002 гг.

№ п/п	Фракция/ Группа	2000 год		2001 год		2002 год		Средний за три года	
		место	рейтинг	место	рейтинг	место	рейтинг	место	рейтинг
1	КПРФ	1	+87,8%	2	+86,8%	1	+79,5%	1	+83,7%
2	АПП	2	+83,4%	1	+88,9%	2	+75,6%	2	+81,4%
3	РР	4	+36,2%	3	+55,9%	4	+34,8%	4	+42,6%
4	ОВР	3	+45,2%	7	+31,2%	8	+19,6%	6–7	+28,3%
5	Яблоко	7	+16,2%	4	+47,9%	3	+72,8%	3	+51,5%
6	НД	5	+25,1%	6	+32,2%	7	+27,3%	6–7	+28,3%
7	Депутаты, не входящие в объединения	6	+21,2%	5	+36,0%	5–6	+32,3%	5	+31,8%
8	СПС	8	-5,1%	8	+22,2%	5–6	+32,3%	8	+20,9%
9	ЛДПР	9	-5,2%	9	+11,6%	9	+17,5%	9	+9,7%
10	Единство	10	-35,9%	10	-22,0%	10	+16,1%	10	-7,3%

Краткие выводы

1. Результаты голосований парламентских фракций и групп непосредственно зависят от их места в партийной системе, включая два основных структурирующих эту систему фактора:

а) отношение к вопросу о социальной справедливости — чем правее фракция, тем, как правило, хуже она голосует в поддержку образования;

б) принадлежность к правящему блоку либо политической оппозиции — оппозиция голосует за образование лучше, чем правящий блок.

2. Для политики в области образования российских партий и движений характерен следующий парадокс: на уровне деклараций (программ, предвыборных платформ и т. п.) образованию уделяют гораздо больше внимания партии и движения правой ориентации, тогда как реально, в доступной для них форме парламентских голосований, гораздо более

поддерживают образование фракции и группы левого направления. В целом поддержка законов в области образования в Госдуме второго и третьего созывов нарастает в левой части политического спектра и убывает в правой.

3. Депутатские объединения, представляющие «партию власти», в абсолютном большинстве случаев голосуют за законопроекты, поддержанные Президентом и Правительством. Так, определяя свою позицию, фракция НДР во второй Госдуме прежде всего исходила из провозглашаемого Правительством В. Черномырдина принципа экономии государственных расходов, в том числе и за счет образования. В результате фракция имела самый низкий рейтинг поддержки образования (42,3%) среди всех депутатских объединений и занимала по этому показателю последнее место.

Аналогично, фракция «Единство» в Госдуме третьего созыва из 26 голосований в 2001 г. лишь трижды имела показатель выше 50% — при голосовании предложенных Правительством изменений и дополнений в федеральные законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и при принятии во втором и третьем чтениях федерального закона «О дополнительном образовании», который также был поддержан Правительством, однако затем неожиданно для всех получил вето Президента. Наряду с другими, этот показатель объясняет, например, неустойчивость и противоречивость позиции по интересующему нас вопросу фракции «Яблоко». Претендуя на роль выразителя интересов широких слоев интеллигенции, в том числе педагогической, и заявляя об оппозиции к правительственному курсу, движение¹ и его фракция в Государственной Думе не могут не учитывать доминирующих общественных настроений. Вместе с тем либеральная по своей сути экономическая платформа движения сближает его с проправительственными фракциями.

4. Фактор электоральных предпочтений думских фракций является производным от фактора их общей политической ориентации и наиболее явно проявляется при анализе не средних результатов голосований, но голосований по отдельным законам и законопроектам. Наряду с другими, этот показатель объясняет, например, неустойчивость и противоречивость позиции по интересующему нас вопросу фракции «Яблоко». Претендуя на роль выразителя интересов широких слоев интеллигенции, в том числе педагогической, и заявляя об оппозиции к правительственному курсу, движение¹ и его фракция в Государственной Думе не могут не учитывать доминирующих общественных настроений. Вместе с тем либеральная по своей сути экономическая платформа движения сближает его с проправительственными фракциями.

Отсюда осознанная или неосознанная тактика голосования за законопроекты, направленные на поддержку предполагаемого электората движения (в том числе относимого им к среднему классу), но отказ от голосования по законопроектам, не затрагивающим предполагаемого электората, т. е. направленным на поддержку групп населения с низкими доходами.

Так, в Госдуме второго созыва фракция «Яблоко» отдала 88,6% голосов за повышение ставок и окладов работникам образования, однако лишь 15,9% голосов за установление льгот на проезд в междугородном транспорте для детей из семей с душевым доходом ниже прожиточного минимума. Аналогично в Госдуме третьего созыва фракция «Яблоко» дружно поддержала предложение о предоставлении отсрочки от призыва на военную службу мужчинам, работающим в городских школах (94,4% голосов), а также о сохранении для всех образовательных учреждений льготы по налогу на прибыль (88,9%). Однако, когда предполагаемый электорат «Яблока» затрагивается в меньшей степени, итоги голосования фракции оказываются иными: так, лишь 1 голос во фракции (5,3%) получила поправка о целевом выделении на социальные стипендии для малообеспеченных студентов 4,5 млрд. руб. в бюджете 2002 г.

5. Влияние на позиции депутатских объединений в Государственной Думе организационно-политических факторов проявляется наиболее сильно, когда сопоставляются результаты голосований политических фракций и депутатских групп. При прочих равных условиях в случае решения о поддержке закона результаты голосования фракции, как правило, оказываются выше, чем у депутатской группы. Это достигается за счет более высокой посещаемости пленарных заседаний Государственной Думы депутатами фракций либо централизованного управления депутатскими карточками, а также за счет более высокого индекса групповой сплоченности во фракциях, нежели в группах. Организационно-политические факторы вносят существенные коррективы в отмеченную выше корре-

¹ В настоящее время преобразовано в «Демократическую партию «Яблоко».

ляцию между степенью политической левизны депутатского объединения и поддержкой им законов в области образования.

Так, в Госдуме второго созыва депутатская группа «Народовластие» (не менее левая и не менее оппозиционная, чем Аграрная группа) при более высокой дисциплине и сплоченности могла бы иметь значительно лучшие показатели голосований в среднем по законам в поддержку образования. Есть основания полагать, что отставание группы «Российские регионы» от фракции «Яблоко» в Думе второго созыва также объясняется, главным образом, не более правой политической ориентацией, но организационно-политическими факторами.

6. В 2001 г. средний рейтинг поддержки образования депутатскими объединениями вырос по отношению к 2000 г. Причем вырос у всех фракций и групп, за исключением КПРФ, у которой он практически не изменился, и ОВР, которая резко ухудшила свои показатели как в процентах, так и относительно других фракций и групп. Есть основания полагать, что, например, у фракции «Яблоко» произошло реальное улучшение результатов голосований, однако в большинстве случаев проявляется нечастое в практике влияние социологии на жизнь: зная о расчетах рейтинга поддержки образования, многие фракции и депутаты, которые прежде голосовали против соответствующих законов и поправок, теперь воздерживаются либо вообще не голосуют. Этим и объясняется тот факт, что соотношение голосов «за» и «против» во всех 26 голосованиях в 2001 г. было положительным, однако необходимое для принятия решений большинство удалось собрать лишь в девяти случаях.

7. Резкое снижение рейтинга фракции «Отечество», ее перемещение с 3-го места в 2000 г. на 7-е в 2001 г. и 8-е в 2002 г. напрямую связано с созданием проправительственного блока четырех фракций (а позднее — партии «Единая Россия») и значительным сдвигом фракции вправо. Отчасти это относится и к группе «Народный депутат», переместившейся с 5-го места на 6-е. Сдвиг вправо объясняет и резкое ухудшение показателей фракции ЛДПР: если в Госдуме второго созыва, проявляя постоянные колебания, фракция занимала 4-е место по рейтингу поддержки образования, сравнительно немного уступая группе «Народовластие» и существенно опережая фракцию «Яблоко» и группу «Российские регионы», то в 2000—2002 гг., когда ЛДПР практически полностью перешла к поддержке экономического и социального курса Правительства, она все три года уверенно занимает предпоследнее место между СПС и «Единством».

8. В весеннюю сессию 2002 г. рейтинг поддержки образования в процентном отношении возрос у всех фракций, а депутаты поддержали 6 из 9 рекомендаций Комитета по образованию. Однако представляется, что улучшение количественных показателей у большинства фракций и групп являлось чисто формальным и не свидетельствует о качественных изменениях отношения к вопросам развития образования. Наряду с причинами, отмеченными выше (стремление не голосовать «против», желание улучшить рейтинг своей фракции и др.), количественный рост показателей поддержки образования весной 2002 г. связан с рядом факторов:

а) многие законопроекты, рассмотренные в данную сессию, носили технический характер (порядок оплаты затрат на аттестацию учебных заведений, легитимация дистанционных образовательных технологий, порядок замещения должностей научно-педагогических работников и др.) и не затрагивали вопросов стратегии реформирования образования и объемов его финансирования;

б) весной 2002 г. в Госдуме произошло перераспределение руководящих постов и замена председателей ряда комитетов, в т. ч. и председателя Комитета по образованию и науке. В результате депутаты ряда фракций (прежде всего, «Яблоко» и СПС) стали рассматривать голосование в поддержку решения Комитета как поддержку «своего» руководителя Комитета;

в) на итоговые показатели весенней сессии серьезное влияние оказало голосование 22 февраля 2002 г. «О внесении дополнений в ст. 16 Закона РФ «Об образовании» и в ст. 11 Федерального Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». В соответствии с этим законопроектом предлагалось установить льготы по внеконкурсному приему в государственные и муниципальные учреждения среднего и высшего профессионального образования детям коренных малочисленных народов Севера. Комитет рекомендовал данный законопроект отклонить, так как посчитал, что нельзя предос-

тавлять льготы по национальному принципу. При этом было отмечено, что данная проблема должна решаться не предоставлением льгот, а целевым приемом. Фракция КПРФ и Агропромышленная группа сочли данный законопроект направленным на поддержку образования и проголосовали «за», однако, в соответствии с описанной выше методикой расчета рейтинга, получили за данное голосование соответственно -82,3 % и -90,7 %, что в итоге существенно снизило их средний рейтинг весенней сессии 2002 г.

9. В осеннюю сессию 2002 г. ситуация качественно изменилась, поскольку большинство голосований, учтенных в рейтинге, относились к бюджету на 2003 год и именно они дают наиболее полное представление о реальной позиции депутатских объединений. При принятии бюджета во втором чтении на голосование выносились 16 поправок, предлагавших увеличить объем финансирования образования, причем большинство поправок предусматривало целевое использование дополнительно выделяемых средств: увеличение зарплаты работников образования, повышение студенческих стипендий, реконструкция объектов образования, субвенции на приобретение комплектов учебной литературы и т. п. Ни одна из 16 поправок не была принята. Так как результаты голосований по всем поправкам во всех фракциях близки друг другу, приведем средний рейтинг, рассчитанный по всем голосованиям: КПРФ +97,3%; АПГ +94,8%; «Яблоко» +75,8%; Депутаты, не входящие во фракции +37,0%; СПС +31,9%; РР +23,8%; НД +20,3%; ОВР +2,5%; ЛДПР +0,5%; «Единство» -1,0%.

Показатели, представленные в таблицах 1—9, и выводы, сделанные на основе их анализа, можно считать итогами работы фракций и групп Госдумы третьего созыва, так как 2003 г. — последний год работы Думы данного созыва — одновременно является и предвыборным годом, что существенно влияет на результаты голосований фракций и групп. По уровню поддержки образования первые места в 2000—2002 гг. постоянно занимали КПРФ (средний за три года рейтинг +83,7%) и Агропромышленная группа (+81,4%), точно так же постоянно худшие показатели у фракций ЛДПР и «Единство» (средний рейтинг за три года, соответственно, +9,7% и -7,3%). Объединением с наиболее интенсивно растущим рейтингом являлась фракция «Яблоко», которая в течение 2000—2002 гг. поднялась с седьмого места на третье и стала третьей фракцией с показателем, превышающим 50% (+51,5%).

Таким образом, несмотря на многочисленные призывы как слева, так и справа, образование и в третьей Госдуме не стало полем согласия политических сил страны. Реальная позиция фракций и групп по вопросам образовательной политики определяется идеологической линией и электоральными предпочтениями каждой из них, в т. ч. интересами текущей политической борьбы.

Статья написана совместно с А. Е. Комаровым. Опубликовано: Социс. 2003. № 4 (под заголовком «Стратегии образования: различия позиций депутатских объединений ГД»).

ЛЮБОВЬ ЗЛА

Теплым октябрьским бабьим летом попал я на День учителя в один из сельских районов Омской области. Все было традиционно и вечно ново: мелодии юности, добрые, искренние слова и, как сказал бы поэт, «смешная и святая детвора». Все — да не все. Спецгазета — от «Единой России» (ЕР); поздравление — от ЕР; и подарки, конечно, от «Единой России». Не припомню, чтобы в «эпоху застоя» не только в День учителя, но и на любом профессиональном празднике так рекламировали «партию власти».

13 октября думское большинство, как всегда, с «чувством глубокого удовлетворения» проголосовало за закон, разрешающий высокопоставленным госчиновникам быть одновременно и высокопоставленными партфункционерами. Этим нас удивить трудно. Не случайно «второй закон Черномырдина» гласит: в России какую партию не строй — получается КПСС.

По сообщениям печати, всего за несколько дней до того московская организация ЕР, объявила о намерении за госсчет снабдить всех школьников столицы идентификационными карточками — естественно, с символикой партии. Поскольку в нормальной школе учителя знают учеников в лицо, подобное превращение учебного заведения в режимное предприятие вряд ли может иметь иной практический смысл, кроме навязчивой партийной рекламы с самого детства — на манер трижды проклятых тоталитарных режимов.

Кстати, на мой взгляд, это противоречит если не букве, то духу закона об образовании, запрещающему вовлекать несовершеннолетних в политику.

Наконец, на юбилее у депутата Госдумы, куда я пришел с поздравлениями, каждый третий тост поднимался за «Единую Россию». Раньше математики полагали: каждый 2-й и каждый нечетный должен быть за прекрасных дам. Не знаю, как было в сталинские времена, но, прожив 38 лет при Советской власти, тоста за КПСС на юбилеях не слышал ни разу. Даже люди, вполне преданные социалистической идее, про партию и власть предпочитали рассказывать анекдоты. Видимо, дух российской интеллигенции, считавшей долгом быть интеллектуальной и нравственной оппозицией любой власти, тем самым эту власть облагораживая, убить оказались не силах ни войны, ни революции, но лишь «постсоветская торговая демократия»!

Наблюдая в начале октября попеременные приступы любви партии к интеллигенции и интеллигенции к партии (если, конечно, человек, способный любить партию наравне с Родиной или женщиной, может считаться интеллигентом), невольно вспомнил другой день — 3 августа, когда принимался геростратовски знаменитый 122-ФЗ, который в окончательной редакции изменил 152 федеральных закона и полностью или частично отменил 112. Именно тогда депутатам представилась реальная возможность выразить любовь к образованию и учителю не в словесно-газетно-цветочной форме, но в самой прямой — в форме голосований.

О том, что удалось и не удалось сохранить для образования депутатам социальной ориентации, читателям уже рассказывал. Но небезынтересно будет узнать, почему сохранить не удалось. Приведу несколько результатов голосований по поправкам, предложенным мною лично и в соавторстве с другими депутатами. Вынося их на пленарное заседание, итог знал заранее и прямо говорил коллегам, смягчая Петра: проголосуйте, дабы суть каждого была видна.

Поправка № 882 — о повышении минимальной зарплаты до прожиточного минимума не позднее 1 января 2007 г.: КПРФ — 98%; «Родина» — 94,9%; независимые — 73,3%; «ЕР» — 2%; ЛДПР — 0%.

Поправка № 2977 — о сохранении федеральных гарантий заработной платы для работников бюджетной сферы по всей России (дополнительных денег, между прочим, не требует ни рубля): КПРФ — 92,2%; «Родина» — 72%; независимые — 80%; «ЕР» — 3%; ЛДПР — 0%.

Поправка № 635 — о сохранении в законе «Об образовании» статьи 40 «Государственные гарантии приоритетности образования» (включая уровень бюджетного финансирования, налоговые льготы и т. п.): КПРФ — 94%; «Родина» — 79,5%; независимые — 40%; «ЕР» — 0,3%; ЛДПР — 0%.

Блок поправок № 3512, 3513, 3514, требующих отказаться от отмены закона РСФСР «О социальном развитии села», в котором, помимо прочего, была предусмотрена надбавка в 25% к зарплате сельской интеллигенции: КПРФ — 96,1%; «Родина» — 84,6%; независимые — 40%; «ЕР» — 3%; ЛДПР — 0%.

Поправка № 1524, требующая не ликвидировать социальные гарантии ветеранам всех категорий, но дать им право выбора: натуральные льготы или деньги. Именно это обещали людям Президент и правительство в апреле. За поправку проголосовали: КПРФ — 100%; «Родина» — 89,7%; «ЕР» — 1,3%; ЛДПР — 0%.

Подобных голосований 3 августа состоялись десятки, причем все — с аналогичными результатами: социальные интересы людей (включая интеллигенцию, ветеранов, инвалидов, детей, чернобыльцев, репрессированных) последовательно поддержала фракция КПРФ, немного слабее — «Родина», в меньшей степени — независимые депутаты. Столь же последовательно не поддерживали социальную сферу ЕР и ЛДПР. Поскольку именно эти фракции образуют думское «подавляющее всех большинство», судьба социально незащищенных групп населения была предрешена. Интересно, что когда эти результаты «частично» были «озвучены» мною в учительской аудитории в уже упомянутом сельском районе Омской области, зал раскололся: часть коллег, успевших вступить в ЕР, не желала слушать, полагая, видимо, все это ненужной политикой. Невольно вспоминается известная история про нерадивого отца и голодного сына:

— Папа, папа — я есть хочу ...

— Отстань со своей политикой!

А недавно пришла новая информация: Правительство России решило поднять в 2004 г. бюджетный профицит (т. е. превышение доходов над расходами) с 83 до 505 млрд. руб. Учитывая, что и в следующем году он запланирован на уровне 278 млрд., зарплату российской интеллигенции можно немедленно удвоить, причем исключительно за счет бюджета страны, не напрягая бедные регионы. На самом же деле предполагается поднять ее с 1 января лишь на 20%, причем не всем и не везде. По отношению к ценам на товары первой необходимости, которые отражаются понятием «прожиточный минимум», зарплата окажется почти на 10% ниже, чем в декабре 2001 г.

Как известно, любовь требует жертв. Особенно, когда с одной стороны она немного отдает садизмом, а с другой — мазохизмом. Результат известен — каждому свое: одним — власть, другим — бедность. Любовь зла...

Опубликовано с сокращениями: Красный путь. 2004. № 42. С. 6.

ПОЛИТИКА В ОБРАЗОВАНИИ. ВЫБОРЫ

Когда-то Николай Бердяев написал слова, ставшие пророческими: «Настоящая буржуазность в России возможна только после коммунизма». Поскольку никаких теоретических обоснований этой гипотезы выдающийся русский философ не дал, приходится отнести ее к разряду прозрений. Действительно, несмотря на вековую традицию культурной ориентации преимущественно на духовные (посматериальные) ценности; несмотря на то, что, согласно социологическим опросам, справедливость в системе жизненных ценностей российского человека стоит не ниже свободы, а в ситуации прямого выбора ее даже предпочитают от 60 до 70% населения; несмотря на то, что почти четверть населения готовы были бы поддержать большевиков в гипотетической ситуации октября 1917 г., а еще 15% высказали к ним сочувствие, — несмотря на все это, среди более или менее развитых стран современная Россия должна быть признана одной из самых буржуазных как по настроению политических элит, так и по массовой психологии.

По настроению политических элит — поскольку по сравнению с «евростандартом» практически все партии в России заметно сдвинуты вправо, причем их лидеры доказывают это с завидным постоянством. Вот Анатолий Чубайс, входящий в первую тройку СПС, не просто выдвигает, но на полном серьезе обсуждает лозунг построения в России «либеральной империи», доказывая тем самым, что СПС — отнюдь не либеральная партия, но аналог европейских «новых правых» (т. е. радикальных консерваторов). Интересно, много ли в стране среди людей, не относящихся к специалистам-политологам, которые помнят, что, во-первых, одно из главных обвинений бывших демократов в адрес СССР заключалось как раз в том, что он был империей? А во-вторых, что либеральная империя — это подобие круглого квадрата: империя предполагает авторитарный или тоталитарный режим, а либерализм — демократию в той или иной форме?

Вот лидеры главной (и, строго говоря, единственной) оппозиционной партии — КПРФ — предлагают предвыборную платформу, где, несмотря на сохранение в названии слова «коммунистическая», фактически предпринята попытка сочетать идеи социал-демократии (социальная защита) и даже отчасти либерализма (снижение налогов) с защитой государственных интересов, что, как правило, характерно для партий консервативного толка.

Вот, наконец, «партия власти» — «Единая Россия», называющая себя центристской, иногда заявляющая о симпатиях к социал-демократической идеологии, но фактически проводящая крайне правый экономический курс Правительства: огромный бюджетный профицит при нишей бюджетной сфере; снижение налогов с крупного бизнеса при их увеличении для некоммерческих организаций (включая образование); одинаковая 13-процентная налоговая шкала для самых бедных и самых богатых; приватизация не по экономической целесообразности, но по идеологическим мотивам и т. п. Заметим еще раз, что по социальным вопросам «центристы» голосуют значительно хуже даже Союза Правых Сил.

«Настоящая буржуазность» на уровне массовой психологии также проявляется весьма многообразно, и подчас уродливо, вперемешку с общинно-уравнительными настроениями. Вероятно, каждому приходилось наблюдать поведение людей, которые страшно завидуют соседу, получающему пенсию больше на 200 руб. или зарплату — на тысячу, но при

этом с восторгом голосуют за нуворишей, «приватизировавших» в свою пользу богатства страны. Именно эта психология в сочетании с прямым подкупом все более и более определяет результаты выборов в России, причем чем более нищим является население, тем легче его «купить»: чаепития в День пожилого человека, 100-рублевые подарки к Дню учителя, бесплатные билеты в кино для детей, пятидесятирублевки, разбрасываемые на вокзальных перронах самым знаменитым политическим артистом России — все это оказывает почти магическое действие на широкие слои населения. Более всего удивляет, что в этих широких слоях все чаще оказываются педагогические работники.

Наверно, всю жизнь буду помнить, как лет пять назад, работая в Комитете по образованию и науке второй Думы, по приглашению товарища оказался в городе Полевском под Екатеринбургом. Учителя, не видевшие нормальной зарплаты почти 11 месяцев, дружно обрушились, как им казалось, на человека из Москвы. Более всего удивила серия вопросов типа: почему ваши депутаты не ходят на заседания? почему наш депутат Госдумы не приходит к нам? и т. п.

Не выдержав, ответил резкостью на резкость: это я вас должен спросить, почему вы выбираете таких, которые не только в Думе не работают, но и вас уже забыли?

— Как вы не понимаете: он перед выборами все нам обещал, дарил компьютеры, помогал ремонтировать школы, поддерживал бедных учеников — мы и проголосовали!

— А как вы не понимаете, что перед выборами вас дешево «покупают», а потом «перепродают» и с прибылью? Неужели в Свердловской области нет педагога, которого вы могли бы продвинуть в Думу? Ведь с каждыми новыми выборами в парламенте все меньше становится представителей интеллигенции, а бизнесменов и бывших госчиновников — все больше и больше...

С тех пор, если что-то и изменилось, то, скорее, в худшую сторону.

Весьма вероятно, что по политическому и социальному составу четвертая Дума упродобится третьей, а по стилю работы — Верховному Совету брежневских времен, про который говорили, что в нем заседают «начальники и молчаливники».

Новый размах приобрела в 2003 г. и «закупка» голосов, причем в особенности по двум основным линиям: старшее поколение и школы. Их бедность, с одной стороны, административное давление, с другой, — активное втягивание директоров в новую административно-командную систему, с третьей, — все это позволяет новым предвыборным «благодетелям» экспериментировать в образовании с «новыми» политическими технологиями: устраивать специальные родительские собрания под кандидатов от власти и бизнеса; в нарушение закона раздавать школам деньги и ценности, требуя, чтобы в обмен их объявляли шефами и осыпали публичными благодарностями; устанавливая специальные стипендии для отличников и т. п. Многие счастливы: с паршивой выборной «овцы» — хоть шерсти клок! Лишь немногие осознают, что тактический выигрыш неизбежно оборачивается стратегическим поражением, а за предвыборные подачки придется расплачиваться стагнацией недофинансирования школы и нищенской зарплатой.

Поскольку надежда умирает последней, хочется верить, что перед выборами учитель вспомнит либо грустный афоризм «Спонсор — это человек, который помогает бедным, предварительно их обобрав», либо совет известного политолога из передачи «Доброе утро, страна»:

— Брать ли деньги у тех, кто предлагает их перед выборами?

— Конечно, ведь они все равно ваши.

— А можно ли голосовать за таких людей?

— Ни в коем случае.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 23—30 нояб. № 43. С. 4.