

Проблема законодательных гарантий развития образования в России

Один из многочисленных парадоксов современного массового сознания в России - это сочетание правового фетишизма с правовым нигилизмом. В периодической печати, при непосредственном общении с людьми, да и в специальной литературе постоянно приходится встречаться с двумя противоположными тезисами:

1) Причина всех или большинства наших бед - в отсутствии соответствующих законов;

2) Законы, которые не исполняются, никому не нужны, а, следовательно, не нужен и парламент, который их принимает.

Современное состояние законодательства в области образования может служить своеобразной иллюстрацией меры истинности подобных утверждений. При этом ввиду невозможности объять необъятное необходимо ограничиться наиболее важными аспектами проблемы, вынесенной в заголовок, и уровнем федерального законодательства. Такими аспектами являются:

1) Конституционный;

2) Специальное законодательство;

3) Бюджетное законодательство.

I. Статья 43 Конституции Российской Федерации с самого начала и вполне заслуженно стала объектом критики со стороны как педагогической общественности, так и специалистов. При этом обычно указывают на недостаточность конституционных гарантий развития образования (Конституция не дает гражданам права на бесплатное среднее (полное) общее и начальное профессиональное образование); однако проблема поразительным образом имеет и обратную сторону - избыточность таких гарантий.

Порок 43 статьи состоит в том, что она гарантирует гражданам общедоступное (т.е. без конкурса) и бесплатное среднее профессиональное образование (в техникумах, колледжах и т.п.). Это значит, что государство обязуется всем желающим предоставить место в любом среднем профессиональном учебном заведении, куда вознамерятся поступить абитуриенты.

Конституционные гарантии общедоступности среднего профессионального образования не только невыполнимы, но в нынешних условиях бессмысленны и чреватые негативными последствиями. Так, массовая подготовка специалистов среднего звена при отсутствии реальной потребности в них повлечет крупные затраты бюджетных средств в ущерб другим уровням образования и породит очаг социальной напряженности в лице многих тысяч безработных выпускников средних специальных учебных заведений.

Осознавая все это, Комитет Совета Федерации по вопросам науки, культуры и образования предложил новую редакцию статьи 43 Конституции, поддержанную 114 депутатами Верхней палаты. Эта новая редакция гласит:

«Статья 43.

1. Сфера образования в Российской Федерации провозглашается приоритетной и находится под защитой государства.

2. Каждый имеет право на образование.

3. Гражданам Российской Федерации гарантируется равное право на образование, общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального образования и на конкурсной основе бесплатность среднего, высшего и послевузовского профессионального образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях. Ограничения права граждан на профессиональное образование могут быть установлены только федеральным законом.

4. Основное общее образование обязательно. Родители (лица их заменяющие) и органы местного самоуправления обеспечивают получение детьми основного общего образования».

II. Уровень правовых гарантий развития образования в России, которые содержатся в специальном законодательстве (Закон РФ «Об образовании») до принятия Конституции, можно было считать более или менее приемлемым. Однако после ее принятия этот уровень оказался явно недостаточным. Исходя из этого, уже в июне 1994 г. Совет Федерации в порядке законодательной инициативы направил в Государственную Думу подготовленный Комитетом по вопросам науки, культуры и образования проект Федерального Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании». Спустя некоторое время аналогичный законопроект внесло Правительство. После долгих согласительных процедур Парламент принял Закон в июле 1995 г. и направил его на подпись Президенту. Помимо действовавших ранее, Закон вводит следующие дополнительные гарантии развития образования в России:

а) в статьи 5 и 16 включены нормы, гарантирующие гражданам Российской Федерации общедоступность и бесплатность не только основного общего, но также среднего (полного) общего и начального профессионального образования;

б) статья 39 Закона дополнена нормой, закрепляющей земельные участки за государственным, муниципальным образовательным учреждением в бессрочное бесплатное пользование;

в) статья 40, дополняемая следующими нормами:

- об ответственности работодателей за повышение профессиональной квалификации работников;

- об оказании государством материальной поддержки учреждениям дополнительного образования для детей и юношества;
- о выделении не менее трех процентов расходной части федерального бюджета на финансирование высшего профессионального образования;
- о государственном нормативе обучения студентов учреждений высшего профессионального образования - не менее 170 студентов на 10 тысяч человек, проживающих в Российской Федерации.

III. Бюджетное законодательство является, наверное, самым важным, но едва ли не самым слабым звеном в системе правовых гарантий развития образования в России. Несмотря на усилия профильных комитетов Совета Федерации и Государственной Думы, а также некоторых фракций, расходы на образование из Федерального бюджета в реальном исчислении, а также доля этих расходов в последние годы неуклонно снижались. При этом поправки к бюджету, обеспечивающие реализацию правовых гарантий развития образования, принимаются Парламентом также трудно, как относительно легко устанавливаются сами эти гарантии на уровне специального законодательства. До сих пор не удалось добиться не только выделения 10 процентов национального дохода на нужды образования, но и утверждения одновременно с бюджетом нормативов финансирования расходов на образование обучающихся в различных типах и видах образовательных учреждений, что предусмотрено действующим законом.

Что касается проблемы реализации законодательных гарантий развития образования, то она имеет, как минимум, две стороны:

- 1) механизм реализации;
- 2) возможность реализации.

Первая сторона акцентируется средствами массовой информации, что справедливо лишь отчасти. В условиях нормально функционирующей правовой системы одно только наличие нормы в законе предполагает обязанность исполнительной власти (на то она и исполнительная) установить порядок реализации этой нормы, а во многих статьях действующего Закона РФ «Об образовании» это прямо вменяется в обязанность Правительству. Тем не менее, учитывая особенности отношения Российской исполнительной власти к закону, Комитет Совета Федерации по вопросам науки, культуры и образования стремится прописать дополнительные правовые механизмы, обеспечивающие реализацию норм действующего законодательства.

Общеизвестно, что уровень оплаты труда работников образования, установленный в 1991 г. Указом Президента № 1, подтвержден в 1992 г. Законом РФ «Об образовании», однако ни Указ, ни Закон в этой части не исполняются. В целях реализации этих норм, группа депутатов Совета Федерации, включая автора этих строк, в порядке законодательной инициативы внесла в Государственную Думу проект федерального закона «О

порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений». Суть закона изложена в части 1 статьи 1 и состоит в следующем: «Определить, что предусмотренные статьей 54 Закона Российской Федерации «Об образовании» размеры средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений устанавливаются Правительством Российской Федерации первого числа второго месяца каждого квартала, в соответствии с законодательно установленным их отношением к достигнутому уровню средней заработной платы работников промышленности Российской Федерации за предыдущий квартал.»

После принятия закона ссылаться на отсутствие механизма реализации статьи 54 Закона РФ «Об образовании» будет уже невозможно.

Однако главная причина, не позволяющая реализовать законодательно установленные правовые гарантии развития российского образования, - это общая экономическая и политическая ситуация в стране. До тех пор, пока экономический кризис будет продолжаться, а расходная часть бюджета вести себя, как шагреновая кожа, всерьез рассчитывать на то, что образование в России действительно станет приоритетом, невозможно. До тех пор, пока в стране не будет парламентского контроля и исполнительной власти, которая была бы реально ответственна перед законодательной, рассчитывать на исполнение законов более чем наивно. Проблемы образования в России средствами самого образования, равно как и средствами законодательства об образовании, должны быть решаемы, но не могут быть решены. Дело не только в законах и не столько в механизмах их реализации, но, главным образом, в экономической стратегии и распределении политической власти. Что же касается парадокса массового сознания, приведенного вначале, то он лишь отражает социальную практику последних лет.

Материал подготовлен летом 1995 г.

Опубликовано в книге О.Н. Смолина «Знание – свобода». Российская государственная образовательная политика и федеральное законодательство 90-х годов. Систематизированный сборник. - М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999. – С. 56-58.