Российский Закон «Об образовании»: эволюция концепции

Как уже говорилось выше, к числу интегральных законов в предложенной автором функциональной классификации следует отнести федеральный закон «О российской национальной доктрине образования» (находится на стадии разработки проекта), Закон РФ «Об образовании» (базовый закон) и Образовательный кодекс (разработка проекта предполагается в ближайшее время). Концепция и структура последнего в настоящее время лишь намечается; проблемы же российской национальной доктрины образования будут рассмотрены в заключительной части работы. Настоящий раздел посвящен самому важному из законодательных актов, действующих в области образования, который справедливо называют базовым. При этом, поскольку Закон РФ «Об образовании» известен уже в двух редакциях, целесообразно провести их сравнительный анализ, который, как, может быть, никакой другой сюжет из области образовательной политики, способен показать общие тенденции ее развития.

Две истории одного вопроса

Задача разработки базового закона об образовании была поставлена сразу после создания Комитета по науке и народному образованию Верховного Совета России летом 1990 г. Правда, в наследство от аппарата прежнего Верховного Совета новый Комитет получил проект аналогичного закона, однако этот проект вносил в систему образования лишь незначительные изменения и был отвергнут депутатами практически без рассмотрения, частью ввиду действительной непригодности к изменившимся условиям, частью же в соответствии с логикой революционного отрицания.

Рабочую группу по подготовке нового законопроекта возглавил заместитель председателя Комитета М.И. Вильчек - депутат из Самары, кандидат технических наук, человек незаурядных способностей. Помимо его подписи под законопроектом, когда он официально выносился на рассмотрение Верховного Совета, стояли еще три: депутат от г. Иванова, учителя истории В.С. Иловского, депутата от Раменского избирательного округа Московской области, учителя физики Ю.А. Ельцова и автора этой книги. Спектр политических ориентаций членов рабочей группы был довольно широким: Ю.А. Ельцов представлял радикально-либеральные позиции; В.С. Иловский ориентировался на либеральные ценности, но принадлежал, скорее, к левому крылу либерализма; М.И. Вильчек не раз декларировал, что различия между правыми и левыми гораздо менее значимы, чем различия между умными и неумными, но реально разделял по преимуществу позиции правой социал-демократии; наконец, автор этих строк к тому времени уже определил свою принадлежность к социал-демократии левой.

Большая часть материалов Комитета по науке и народному образованию Верховного Совета России погибла 4 октября 1993 г. Одновременно вместе с кабинетом № 559 в московском «Белом доме» сгорел и архив автора этой книги. Однако некоторые материалы сохранились, другие же любезно были представлены для работы над настоящей книгой М.И. Вильчеком и Е.В. Бусловым. Процитирую рукопись одной из статей, написанных руководителем рабочей группы уже после обнародования Закона: «... в силу... поляризованности общественного мнения, обилия позиций, подходов и оценок рабочая группа в самом начале своей работы четко определила свою позицию еще по одному принципиальному вопросу: мы не авторы Закона и таковыми быть не имеем права. Мы только компоновщики. Наша задача - попытаться все это многообразие взглядов, позиций, мнений, подходов организовать в единую непротиворечивую систему, направленную на решение стоящей перед образованием задачи» (Вильчек М. Закон Российской Федерации «Об образовании» (краткий комментарий)). Как участник рабочей группы могу сказать со всей определенностью: такое заявление со стороны М.И. Вильчека отчасти справедливо, но слишком скромно. Справедливо, по крайней мере, по трем причинам.

Во-первых, во времена Верховного Совета представительная демократия и роль депутатов в качестве законодателей понимались еще буквально, хотя, может быть, несколько наивно. Депутаты выступали не в роли экспертов, штампующих или отклоняющих юридические тексты, написанные сотрудниками аппарата, но в прямом смысле писали законы (по крайней мере, так было в Комитете по науке и народному образованию). Кроме того, практически каждая норма детально обсуждалась на комитете и решения принимались большинством голосов. Таким образом, законопроект, выносимый на пленарное заседание, отражал точку зрения не отдельных депутатов, будь то разработчики или руководство Комитета, но большинства его членов.

Во-вторых, законопроект многократно обсуждался с представителями педагогического и научного сообщества, а также властных структур различных уровней. Он дважды публиковался в печати, рассылался в органы управления образованием субъектов Российской Федерации, в институты Российской академии наук, ведущие вузы, отраслевые НИИ, примерно 40 педагогам-новаторам и ученым, известным в академическом сообществе - всего более чем по 300 адресов. Законопроект трижды обсуждался на семинарах региональных руководителей народного образования, в системе повышения квалификации учителей и специалистов промышленности. Входящий в законопроект блок социальных вопросов прорабатывался совместно с центральным комитетом профсоюза работников науки и образования. В Комитет Верховного Совета России по науке и народному образованию было направлено более полутора тысяч отзывов и заключений на законопроект, в обсуждении его отдельных положений приняли участие

более 100 экспертов. А число официальных поправок субъектов законодательной инициативы превысило 300 (См.: Там же).

В-третьих, учитывая все сказанное, а также принимая во внимание характер обсуждения законопроекта в печати и в многочисленных педагогических коллективах (такие обсуждения много раз проводил и автор этой книги), можно сделать вывод о том, что основные концептуальные положения законопроекта отражали если не общественное мнение (его по сложным вопросам выявить почти невозможно), то, по крайней мере, преобладающие общественные настроения педагогов, ученых и властных элит, имеющих отношение к образованию. Позднее это утверждение будет проиллюстрировано некоторыми конкретными примерами.

Вместе с тем утверждение М.И. Вильчека насчет того, что члены рабочей группы выполняли роль компоновщиков, а не разработчиков законопроекта, слишком скромно и потому неточно. Закон, безусловно, имел своего «генерального конструктора» - им был руководитель рабочей группы. «Вторую скрипку» играл В.С. Иловский. Среди сотрудников аппарата наиболее заметна роль Е.В. Буслова. И хотя, как известно, авторское право не распространяется на законы и иные нормативные правовые акты, стоит зафиксировать для истории образовательной политики и образовательного права, что М.И. Вильчеку принадлежит не только целый ряд ключевых идей законопроекта, но и значительная (если не большая) часть юридического текста, вошедшего в Закон. Автор этих строк, игравший в квартете разработчиков «партию альта или виолончели», по ряду концептуальных вопросов остался в меньшинстве.

Через Верховный Совет России Закон проходил сравнительно легко, хотя число поправок, выносившихся на отдельное голосование, было значительным. Впрочем, в тот период это было обычной практикой. Голосование таблицы поправок в целом вместо каждой поправки в отдельности стало изобретением Государственной Думы первого созыва.

Принятый Верховным Советом Закон был отклонен Президентом по мотивам в основном формально-юридическим. Дело в том, что, согласно Федеративному договору, по предметам совместного ведения должны были приниматься не законы прямого действия, а основы законодательства. Эта коллизия была разрешена следующим образом: М.И. Вильчек на совместном заседании палат Верховного Совета РФ 10.07.92г. от имени профильного Комитета предложил три поправки, которые были приняты. Первая поправка, определяющая порядок работы Закона в качестве основ законодательства, дополняла статью 3 двумя пунктами следующего содержания:

«2. Федеральные законы Российской Федерации в области образования, включая настоящий Закон:

разграничивают компетенцию и ответственность федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации в области образования;

регулируют в рамках установленной федеральной компетенции вопросы отношений в области образования, которые должны решаться одинаково всеми субъектами Федерации. В этой части федеральные законы Российской Федерации в области образования являются законами прямого действия и применяются на всей территории Российской Федерации;

вводят общие установочные нормы по вопросам, отнесенным к компетенции субъектов Федерации, в соответствии с которыми последние осуществляют собственное правовое регулирование в области образования. В этой части федеральные законы Российской Федерации выполняют роль Основ законодательства в области образования.

3. Субъекты Федерации в соответствии с их статусом и компетенцией могут принимать в области образования законы, законодательные и (или) иные правовые акты, не противоречащие федеральному законодательству в области образования.

Законы, законодательные и иные правовые акты субъектов Федерации в области образования не могут ограничивать права физических и юридических лиц по сравнению с федеральным законодательством в области образования».

Вторая поправка дополняла статью 4 положением о том, что, помимо прочего, задачей Закона является «разграничение компетенции в области образования между органами государственной власти и управления различных уровней».

Третья поправка, внесенная в статью 29, наделяла правом принятия нормативных правовых актов в области образования в дополнение к республикам и другие субъекты федерации.

Был и другой вариант решения данной проблемы: внесение соответствующих поправок в Постановление о введении в действие Закона РФ «Об образовании» (подробнее об этом см.: Совместное заседание Совета Республики и Совета национальностей ВС РФ от 10.07.92г. // 4 сессия Верховного Совета Российской Федерации, Бюллетень № 77. С. 39-40).

Стоит специально отметить, что те положения закона, которые позднее стали объектом критики со стороны Министерства образования и части педагогической общественности, Президентом в качестве причины отклонения закона не упоминались. В конце июля 1992 г. Закон вступил в силу, однако по причинам, о которых речь пойдет ниже, ему не суждено было долго существовать в первозданном виде.

После 4 октября 1993 г. политическая судьба депутатов Комитета Верховного Совета по науке и народному образованию, включая разработчиков первой редакции Закона, сложилась по-разному, но в большинстве случаев неблагоприятно. Два главных разработчика М.И. Вильчек и В.С. Иловский даже не выставляли своих кандидатур в новый парламент. По иронии истории радикальный поборник всеобщей частной

собственности Ю.А. Ельцов проиграл выборы «новому русскому» А.В. Гуськову и при этом был крайне удивлен неравенством возможностей и откровенной покупкой голосов со стороны своего соперника. Аналогичным образом, но уже по иронии судьбы, председатель Комитета Верховного Совета по науке и народному образованию В.П. Шорин - фигура весьма колоритная и влиятельная в образовательном сообществе - проиграл на округе в Самаре будущему председателю Комитета по образованию, науке и культуре в первой Государственной Думе Л.П. Рожковой. Представляется, что новый думский Комитет по образованию, науке и культуре значительно уступал аналогичному Комитету Верховного Совета в яркости и влиянии среди прочих и по этой причине.

Поскольку никто из активных депутатов Комитета Верховного Совета по науке и народному образованию Верховного Совета не был избран в Государственную Думу, кадровая преемственность в законодательной работе соответствующего Комитета нижней палаты парламента оказалась ослабленной и обеспечивалась преимущественно через бывшего заместителя председателя Комитета Верховного Совета, ставшего сотрудником аппарата Комитета Государственной Думы Н.А. Неласова.

Несколько лучше обстоят дела с кадровой преемственностью в Комитете по вопросам науки, культуры и образования верхней палаты нового парламента - Совета Федерации первого созыва. Во-первых, в Совет Федерации были избраны сразу два депутата Верховного Совета, в той или иной степени занимавшиеся вопросами образования: Е.А.Строев, ставший председателем профильного Комитета и автор этих строк, ставший председателем подкомитета по образованию и подготовке кадров. Во-вторых, в аппарат Комитета были приняты В.А. Грачев - бывший заместитель председателя соответствующего Комитета Верховного Совета РФ и Е.В. Буслов - главный разработчик первой редакции Закона «Об образовании» из числа сотрудников аппарата Верховного Совета. Роль последнего стоит отметить особо, ибо в изменившихся условиях, когда депутаты почти перестали непосредственно писать законы, но выступали, скорее, как инициаторы их разработки и эксперты, от квалификации и преданности делу образования сотрудников аппарата стало зависеть гораздо больше. Е.В.Буслову принадлежит немало идей и еще больше текстов, вошедших в действующее законодательство.

Кадровая преемственность стала одной из причин того, что в 1994-1995 гг. абсолютное большинство законодательных инициатив в области образования исходило от профильного Комитета Совета Федерации. И первой из таких инициатив стал проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании». Е.В. Буслов и автор этой книги начали его разработку сразу после того, как был сформирован Комитет по вопросам науки, культуры и образования Совета Федерации и завершили в предельно короткие сроки (март-май 1994 г.). Законопроект, за исключением нескольких положений, был поддержан

профильным Комитетом и 23 июня официально принят на заседании Совета Федерации в качестве законодательной инициативы и внесен в Государственную Думу (Постановление Совета Федерации № 141-I СФ)

Дальнейшая судьба законопроекта, впрочем, как и всех его «собратьев», сложилась не очень просто, поскольку вокруг него развернулась борьба, причем не столько юридического, сколько политического характера. Историю этой борьбы, в свою очередь, условно можно подразделить на два этапа: внутрипарламентский и парламентско-президентский. Достаточно полное представление о характере этой борьбы дает статья, опубликованная автором 25 мая 1995 г. в газете «Вечерний Омск» под заголовком «Страсти о трасте». Текст статьи привожу целиком без сокращений и комментариев.

* * *

Страсти о трасте.
Выступление на пленарном заседании Государственной Думы
21 апреля 1995 года.

Уважаемые коллеги! Вопрос, который сегодня обсуждается, касается не только образования, но и национальной безопасности, все более важным элементом которой образование становится. В Соединенных Штатах это прекрасно поняли после первого советского спутника в 1957 году. Мы, к сожалению, забываем сейчас.

23 июня 1994 года Совет Федерации тщательно обсудил, абсолютным большинством голосов одобрил и в порядке законодательной инициативы внес в Государственную Думу проект федерального Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании». В августе аналогичный проект внесло Правительство Российской Федерации. Более полугода шли согласительные процедуры, в ходе которых свой вклад в доработку проекта внесли депутаты Государственной Думы. По большинству позиций проект согласован, хотя сохраняется ряд принципиальных разногласий, в том числе по вопросам: финансирования негосударственного образования; независимой государственной аттестационной службы; оплаты труда работников образования и некоторым другим. Однако обсуждать эти разногласия сейчас преждевременно, ибо 2 дня назад в Государственной Думе появился альтернативный проект, представленный группой депутатов (все от блока «Демократический выбор России»). Сегодня он рассматривается одновременно с проектом, внесенным 10 месяцев тому назад.

Не мне судить, насколько это соответствует регламенту Государственной Думы. Но как специалист, уже 5 лет профессионально занимающийся законодательством об образовании, берусь утверждать, что за 2 дня такой сложный проект оценить невозможно. Поэтому кратко отмечу лишь некоторые принципиальные различия в концепциях объединенного и альтернативного законопроектов.

1. Объединенный проект (и здесь мы с Правительством едины) предусматривает повышение образовательного уровня населения, образовательного потенциала нации. Исправляя пороки статьи 43 Конституции и недостатки действующего Закона РФ «Об образовании», мы предлагаем новую редакцию пункта 3 статьи 5, которая предусматривает право гражданина на общедоступное (т.е. без конкурса) и бесплатное начальное, основное и среднее общее образование, а также начальное профессиональное образование (т.е. обучение в профтехучилищах).

Напротив, альтернативный проект предполагает, что все образование, начиная со старших классов школы, дается на конкурсной основе. Этот вариант апробирован на практике последних лет и успешно провалился. Он стал одной из причин того, что, по расчетам Министерства образования, в настоящее время в возрасте от 7 до 17 лет 1 миллион 950 тысяч детей не учатся. С учетом состояния и прогнозов роста безработицы в России нет сомнений, что это искусственно создаваемый неисчерпаемый источник преступного мира, его главный кадровый резерв. По тем же данным из 200 тыс. малолетних преступников в 1994 году учились только 75 тысяч. Мы пытаемся эту проблему решать. Альтернативный проект ее консервирует и обостряет.

2. Объединенный проект предусматривает усиление государственных гарантий развития образования. Он предполагает, в частности, что на нужды высшего профессионального образования из федерального бюджета должно выделяться ежегодно не менее 3-х процентов всех финансовых средств. Такое требование содержится в заявлении Совета Федерации, принятом весной прошлого года. Таково же требование Союза ректоров. Кроме того, наш проект обязывает Правительство ежегодно финансировать обучение не менее 170 студентов на 10 тысяч человек, проживающих в Российской Федерации. Это меньше, чем было в советское время (около 22О человек в 198О году), но более или менее соответствует уровню развитых стран, за исключением Соединенных Штатов Америки.

В альтернативном проекте ничего подобного нет. Напротив, он ликвидирует некоторые государственные гарантии для системы образования. В частности, из пункта 2 статьи 40 предлагается исключить положение о том, что нормативы расходов на обучение подлежат индексации в соответствии с темпами инфляции. Иными словами, разрешается финансировать образование по нормам «времен очаковских и покорения Крыма».

3. Проблема контроля за условиями и качеством образования. Не секрет, что в сфере образования в последнее время появилось достаточно много «детей лейтенанта Шмидта» и всякого рода «рогов и копыт». Поэтому объединенный проект, несмотря на некоторые разногласия, контроль за качеством образования усиливает. В частности, предлагается записать в статью 33 норму о том, что контроль за соблюдением условий, предусмотренных лицензией, обеспечивает орган, который ее выдал. Если же условия нарушаются, лицензия должна быть изъята.

И здесь альтернативный проект идет в прямо противоположном направлении. Так, например, ту же статью 33 предлагается дополнить нормой, которая разрешает частным образовательным учреждениям получать аттестацию через региональные попечительские советы, в которые в числе прочих будут входить учредители этих учреждений. То есть государственная аттестация заменяется самоаттестацией. Кроме того из Закона предлагается исключить подпункт «г» пункта 4 статьи 34, который предусматривает ликвидацию образовательного учреждения, если оно не выполняет уставных задач. То есть учреждение можно создать и зарегистрировать как образовательное, а затем под его крышей заниматься чем угодно вместо образования, получая соответствующие льготы!

Наконец, четвертое и самое главное: проблема собственности.

Совсем недавно Государственная Дума дважды приняла закон, устанавливающий мораторий на приватизацию образовательных учреждений. Мы благодарим Вас за этот Закон. Совет Федерации его уже поддержал. Надеюсь, поддержит и во второй раз.

Нормы, которые содержит по вопросу приватизации образования объединенный проект, вполне соответствуют принятому Вами дважды Закону: устанавливается запрет на приватизацию образовательных учреждений. Альтернативный проект занимает противоположную позицию и, если он сегодня будет принят, нам придется признать, что в России политика законодательной власти в области образования меняется каждые полтора месяца.

Правда, слова «приватизация» в альтернативном проекте нет. После того, как Госкомимуществу не удалось провести приватизацию открыто, на свет появляются новые термины: «разгосударствление», «демонополизация» и, наконец, в последнем варианте - «траст», т.е. доверительное управление.

Спросим себя: зачем и кому нужен траст в системе образования?

Во-первых, вводя траст, мы признаем, что органы управления образованием к управлению собственностью не способны, выражаем недоверие управленческим структурам - от Министерства образования и Госкомвуза до любого роно. Но откуда уверенность, что те, кто никогда не управлял и этому не учился, справятся с задачей лучше специалистов? Видимо, здесь действуют по принципу: кто умеет - работает, кто не умеет работать - учит, кто не умеет учить - управляет!

Во-вторых, и это еще более важно: траст - не что иное, как стыдливая полуприватизация. Никакой необходимости в трасте в сфере образования нет. Смысл траста в образовании еще более идеологический, чем в производстве: это великий передел собственности.

Многие вузы, техникумы, ПТУ, даже школы имеют хорошую материальную базу, которая не дает покоя полукриминальному капиталу, Госкомимуществу и их лоббистам в парламенте. Два с половиной года назад, на VII съезде народных депутатов России я говорил сторонникам обвальной ваучеризации, что они отличаются от известного героя Михаила Булгакова

только одним: герой предлагал все отнять, а затем поделить; нынешние сторонники передела собственности требуют все поделить, чтобы потом отнять.

В области промышленности эта политика уже превзошла все ожидания: производство в России упало более чем на 50 %, и здесь мы успешно догнали и перегнали американцев периода «великой депрессии». Видимо, кому-то не терпится перенести «бесценный опыт» в сферу образования, которое в России несмотря ни на что, все еще остается одним из передовых в мире.

Я не имею обыкновения, как это часто бывает в парламенте, говорить от имени избирателей. Однако есть случаи, когда это необходимо. Известно, что требование отказа от приватизации образовательных учреждений содержится в решениях профсоюзного съезда работников образования, который проходил в Москве в начале апреля. Только в Омской области, которую я представляю, против приватизации образования собрано 26 тыс. подписей. В настоящее время учителя 10 областей готовы выйти на забастовку в защиту своих экономических прав. Принятие альтернативного проекта, несомненно, подольет масла в огонь.

В заключение хотел бы заметить, что те немногие положительные моменты, касающиеся нормативного финансирования образования, которые акцентировал здесь уважаемый Григорий Алексеевич Томчин, уже содержатся в действующем законе. Над механизмом реализации мы готовы работать и дальше. О трасте же он по каким-то причинам умолчал.

Таким образом, объединенный проект при некоторых недостатках и разногласиях между авторами работает на повышение интеллектуального потенциала страны, а значит - на будущее нации. Альтернативный проект, независимо от желания авторов, работает на разрушение образования и тем самым - против национальной безопасности. Поэтому прошу проголосовать поименно и поддержать совместный проект Совета Федерации, Правительства, депутатов Государственной Думы. Спасибо.

P.S. Думаю, позиция законопроекта, который мне было поручено официально представлять от имени Совета Федерации, как и моя личная позиция, из этого выступления вполне понятна. В конце концов, несмотря на бурные возражения сторонников альтернативного проекта, за него проголосовало 48 депутатов Государственной Думы, за наш проект - 252. Однако и принятый вариант не идеален. Написав вместе с сотрудником сектора аппарата Комитета Совета Федерации Е.В. Бусловым процентов 70 этого проекта, я не могу согласиться с некоторыми его положениями, и в частности с тем, что он узаконивает практически неограниченное право государственных вузов на замену бесплатного образования по наиболее престижным специальностям платным. Вот почему я уже подал поправки к тому самому законопроекту, который защищал в Госдуме 21 апреля. И вот почему не оставляет меня тревога за будущее отечественного образования, за будущее образованное Отечество.

* * *

Несмотря на описанную выше внутрипарламентскую борьбу, Закон получил поддержку Государственной Думы и Совета Федерации первого созыва. Последнее, впрочем, вполне естественно, поскольку, во-первых, один из вариантов законопроекта представлял собой как раз законодательную инициативу верхней палаты Парламента, а во-вторых, поскольку вышедший из Государственной Думы Закон примерно на 75 % состоял из норм, содержавшихся именно в законопроекте Совета Федерации. Однако принятие Закона Парламентом означало не окончание истории связанной с ним политической борьбы, но лишь ее вступление в новую фазу - парламентско-президентскую.

17.08.95г. Президент Российской Федерации отклонил Закон, причем характер замечаний, содержавшихся в письме (Пр-1119), направленном в адрес председателя Государственной Думы, практически исключал возможность согласительных процедур. Принятие замечаний Президента означало бы резкое ослабление защитной функции Закона и в значительной мере фактическое его выхолащивание. В этом случае Парламенту пришлось бы отказаться от большинства нововведений, направленных на усиление государственной поддержки системы образования, в т.ч. от такой ключевой позиции нового Закона, как запрет на приватизацию образовательных учреждений. К тому же времени политической жизни, оставшейся Парламенту для согласительных процедур, явно не хватало - стремительно приближались парламентские выборы 1995 г.

К чести профильного Комитета Государственной Думы следует сказать, что в таких условиях он принял единственно возможное и, безусловно, оправдавшее себя решение - преодолевать вето Президента. Союзником депутатов, защищавших интересы образования, в обеих палатах Парламента оказались в этом вопросе все те же... парламентские выборы! Парламентарии, срок полномочий которых близился к концу, хотели оставить о себе добрую память и получить поддержку образовательного сообщества.

11.10.95г. Государственная Дума первого созыва преодолела вето Президента на Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании», а 15.11.95г. это удалось и Совету Федерации первого созыва, правда, со второй попытки.

Поскольку Конституция РФ после преодоления вето обеими палатами Парламента не оставляет Президенту никаких других возможностей, кроме подписания и обнародования Закона, его разработчики считали свою миссию оконченной, однако в очередной раз поспешили. Ссылаясь на нарушения Советом Федерации его собственного регламента, Президент без рассмотрения вернул в верхнюю палату Парламента целый ряд законопроектов, включая и новую редакцию Закона РФ «Об образовании».

Поскольку подобный казус в практике парламентско-президентских отношений случился впервые, поскольку рассмотрение дела в Конституционном Суде никак не вмещалось в сроки полномочий Государственной Думы и Совета Федерации первого созыва, поскольку, наконец, руководство Совета Федерации никак не было настроено на конфронтацию с Президентом, последнему от имени верхней палаты было направлено письмо с вежливым указанием на то, что анализ соответствия решений Совета Федерации его собственному регламенту никак не относится к президентской компетенции, а, если Президент все же такие нарушения усматривает, у него нет другого выхода, кроме как, подписав Закон, самому обращаться в Конституционный Суд. Вскоре был получен ответ, смысл которого упрощенно можно передать следующим образом: обсуждение действий Президента, в т.ч. на предмет их соответствия или несоответствия Конституции, не входит в компетенцию Совета Федерации!

Круг замкнулся, и положение стало критическим. При продолжающемся курсе Правительства на вытеснение бесплатных социальных услуг платными, при новой Конституции, статья 43 которой ущемляла права граждан в области образования, при неясности исхода предстоящих президентских выборов сохранение Закона «Об образовании» в прежней редакции было явно недостаточным для осуществления необходимых защитных функций. Оставлять вопрос на решение Совета Федерации следующего созыва, который должен был уже не избираться, но формироваться по должности, означало с большой вероятностью этот вопрос провалить. Крайне рискованной с точки зрения ожидаемого результата была бы и попытка реализовать предложение Е.В. Крестьянинова (одного из лучших юристов среди депутатов Совета Федерации первого созыва), - предложения, суть которого состояла в принятии последовательно двух постановлений: одного - об отмене прежнего Постановления Совета Федерации и второго - о преодолении вето Президента на соответствующий Закон. Юридически предложение было безупречным, однако с точки зрения политической, оно весьма вероятно привело бы к поражению Парламента. Прежние Постановления Совета Федерации об одобрении ряда законов в ранее принятой редакции, по крайней мере, оставляли шанс выиграть дело в Конституционном Суде (рассмотрение последним дела, связанного с Федеральным законом «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» показало, что это шанс вполне реальный). Напротив, после отмены соответствующих постановлений никто не взялся бы гарантировать повторного преодоления президентского вето.

Сказанное подтверждается печальной историей Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации». Получив вето Президента, он был одобрен в ранее принятой редакции Государственной Думой первого созыва и, кажется, с третьей попытки - Советом Федерации первого созыва, в котором за Закон было подано 120 голосов. Совет

Федерации второго созыва благополучно отменил Постановление своего предшественника об одобрении Закона в ранее принятой редакции, но при повторном голосовании за такое одобрение высказалось всего 44 члена из нового состава верхней палаты - прямой результат замены выборов Совета Федерации его формированием по должности. Обращение в Конституционный Суд по поводу отклонения Президентом данного Закона, которое готовилось группой депутатов Государственной Думы второго созыва, включая автора этих строк, нижняя палата Парламента к тому времени принять не успела и вопрос решился, как всегда, не в пользу бедных.

Новую редакцию Закона РФ «Об образовании» спасло юридически и политически безупречное и притом единственное решение, принятое профильным Комитетом Совета Федерации. Суть его заключалась в том, что было подготовлено Постановление, в котором первым пунктом отменялось прежнее Постановление Совета Федерации, а вторым Закон одобрялся в ранее принятой редакции. Таким образом, если бы Постановление не набрало требуемых 119 голосов, прежнее решение оставалось в силе, а в случае удачи Президент лишался даже неконституционных оснований для отклонения Закона. Совет Федерации набрал требуемое количество голосов и тем самым разработчики смогли буквально втолкнуть Закон в последний вагон уходящего политического поезда (разумеется, к «Последнему вагону» В. Жириновского эта ассоциация отношения не имеет).

О положительном влиянии новой редакции Закона на образовательное сообщество (насколько вообще право может быть влиятельным в условиях экономического кризиса и постреволюционной суперпрезидентской политической системы) говорит хотя бы тот факт, что с его принятием на два с половиной года прекратились попытки массовой приватизации образовательных учреждений. Вновь такая попытка была предпринята лишь Правительством Кириенко в середине 1998 г.

Необходимость и основные особенности новой редакции Закона

Как известно, стабильность законодательства - одно из главных условий его действенности. Однако необходимость подготовки новой редакции Закона была столь же очевидна его разработчикам в начале 1994 г., как и необходимость разработки первой редакции была очевидна профильному Комитету Верховного Совета в 1990 г. И дело здесь не в стремительной смене вкусов или политических ориентаций отдельных людей (в данном случае этого как раз не было), но в том, что революции ускоряют ход исторического времени, быстро и многократно меняют течение политического процесса, что требует незамедлительной реакции со стороны участников исторических событий, в том числе законодателей. Говоря конкретно, необходимость новой редакции базового закона об образовании была предопределена, по крайней мере, тремя группами причин.

Первая из них - вступление в силу новой российской Конституции, статья 43 которой, посвященная праву граждан на образование, как уже говорилось выше, не выдерживает никакой критики. При прежней Конституции те спорные положения Закона «Об образовании», о которых речь пойдет ниже, не могли быть использованы как основание ограничения прав граждан. При новой Конституции, которая помимо всего прочего является законом прямого действия, положение стало несравненно более сложным и угрожающим.

Причины второго рода связаны с определившимися уже к началу 1994 г. результатами «радикального реформирования» прежних общественных отношений и институтов. Попросту говоря, стало ясно: если законодатель не хочет, чтобы система образования разделила судьбу легкой промышленности или оборонного комплекса, он должен принимать срочные меры.

Наконец, третья группа причин связана с тем, что правоприменительная практика второй половины 1992-1993 гг. выявила как действительные слабые стороны Закона, так отчасти и те его положения, которые использовались для оправдания ошибок и (или) бездеятельности структурами исполнительной власти, призванными по самому их статусу Закон исполнять.

Следует также еще раз отметить, что в Верховном Совете России законопроект разрабатывался единой рабочей группой во главе с «генеральным конструктором» - М.И. Вильчеком. Напротив, новый законопроект готовился на основе законодательных инициатив Совета Федерации, Правительства России, немногочисленных предложений депутатов Государственной Думы и длительной работы согласительной комиссии в нижней палате парламента.

Результатом всего, о чем говорилось выше, стали две группы различий, на которые необходимо указать прежде, чем перейти к содержательному анализу двух редакций Закона РФ «Об образовании».

1. Первая редакция закона, включая в себя правовые гарантии развития системы образования, была ориентирована главным образом на реформирование этой системы. Вторая же - преимущественно на ее защиту и усиление гарантий прав граждан в области образования. Если перевести это на язык политических оценок, можно сказать, что первая редакция Закона была более либеральной, ориентированной на конкуренцию, вторая - более социальной, ориентированной на ограничение неравенства и гарантии гражданских прав.

2. Новая редакция закона, явно превосходя предыдущую содержанием и реалистичностью, столь же явно проигрывает ей в цельности, концептуальной стройности и юридической чистоте.

В связи с первой из приведенных позиций заслуживает внимания вопрос о соотношении понятий «сфера образования» и «система образования», дискуссия по которому имеет отнюдь не только терминологический характер. Вот какой взгляд на эту проблему высказал

главный разработчик первой редакции Закона М.И. Вильчек, комментируя его первую статью.

«Вводя понятие «сфера образования», законодатель разграничивает сферу образования (как одно из направлений и одну из составляющих государственной политики по обеспечению и защите прав человека и гражданина, по созданию условий для формирования и развития общества, по формированию кадрового потенциала и укреплению государственности) и систему образования (как одну из подсистем жизнедеятельности общества и государства, государственного и муниципального хозяйства, государственного и муниципального управления, государственной и гражданской службы). Тем самым законодатель исключает знак равенства между «приоритетностью сферы образования» и «приоритетностью системы образования».

В то же время приоритетность сферы образования предполагает не только повышенную бюджетную защищенность успешно работающей системы образования, определенные гарантии и льготы успешно обучающимся и работающим в ней гражданам, но и повышенные требования со стороны государства как к системе образования в целом, так и к работающим в ней людям. То есть если гарантии и защита сферы образования со стороны государства должны носить безусловный характер, то те же гарантии и защита применительно к конкретным институтам и работникам системы образования могут и должны быть обусловлены их успешной (с точки зрения общества и государства) работой» (Комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании». Статья 1 // Право и экономика.- 1994.- № 19-20.- С. 24).

С социологической точки зрения приведенный отрывок представляется, как минимум, спорным. Очевидно, что объем понятия «сфера образования» шире, чем понятия «система образования» (основные элементы последней перечислены в статье 8 базового закона и в статье 4 Федерального закона «О высшем и послевузовском образовании»), однако с интерпретацией сферы образования в качестве одного из направлений или одной из составляющих государственной политики согласиться невозможно. Формирование основных сфер общественной жизни как основных подсистем социума - результат не структурирования государственной политики по направлениям, но, прежде всего, процесса общественного разделения труда. Не государственная политика формирует сферы общественной жизни (в том числе образовательную), но, напротив, сложившиеся в ходе социально-исторического процесса сферы жизни общества определяют и основные направления государственной политики. Говоря модным языком, «сфера» есть атрибут гражданского общества, тогда как «политика» - атрибут преимущественно государства (хотя не только его). Образование стало самостоятельной сферой общественной жизни отнюдь не тогда, когда государство выделило «образовательную политику» в качестве самостоятельного направления. Как раз наоборот, можно говорить об

образовательно политике государства лишь тогда, когда образование превратилось в самостоятельную сферу общественной жизни в результате так называемого третьего общественного разделения труда, т.е. при отделении общественных групп, занятых преимущественно умственным трудом, от остальной части населения.

Вместе с тем М.И. Вильчек, как и положено разработчику, точно отразил в комментарии одну из существенных (а может быть сущностных) особенностей первой редакции Закона - условный характер поддержки системы образования, включая учреждения и работников, ориентацию на жесткую конкуренцию в борьбе не только за результат, но и за «выживание». Однако вскоре выяснилось, что в условиях новейшей российской революции и экономического кризиса подобная стратегия могла обернуться частичным разрушением самой системы образования и нанести значительный вред образованию как сфере общественной жизни. Новая редакция Закона как раз и предполагала, если использовать терминологию М.И. Вильчека, что безусловный характер правовых гарантий должен был частично распространиться и на систему образования как социальный институт, представляющий не только инструментальную ценность для общества, но и ценность сам по себе. Разработчикам новой редакции Закона было очевидно, что нельзя защитить сферу образования, не защищая так или иначе и систему образования как таковую.

Две редакции Закона: сравнительный анализ концептуальных основ образовательной политики

Если сравнить две редакции базового закона об образовании в концептуальном плане, отвлекаясь при этом от специфически юридических вопросов и ограничившись исключительно положениями, принципиальными для образовательной политики, необходимо сосредоточить внимание, как минимум, на четырех основных блоках проблем.

Первый блок - отношение базового закона и действующей Конституции, проблема законодательных гарантий прав граждан в области образования.

Второй блок - обеспечение развития сферы образования и гарантий ее приоритетности, провозглашенной законом.

Блок третий - социальный статус педагога, социальные гарантии и оплата труда, установленные законом для работников образовательных учреждений.

И, наконец, четвертый блок - регулирование развития негосударственного сектора образования и проблема приватизации государственных и муниципальных образовательных учреждений.

1. Права граждан в области образования

Пожалуй, главным объектом критики со стороны Министерства и части педагогической общественности в адрес первой редакции российского Закона «Об образовании» стали те его нормы, которые устанавливали право граждан на получение общедоступного и бесплатного образования определенных уровней.

Прошедшее время позволяет спокойно проанализировать степень обоснованности подобного рода критики. При этом необходимо ответить, по крайней мере, на три вопроса:

а) действительно ли первая редакция Закона лишала всех желающих детей соответствующего возраста возможности получить полное среднее (общее) или начальное профессиональное образование?

б) почему соответствующие нормы в Законе появились?

в) можно ли считать Закон основным фактором роста числа детей в возрасте от 7 до 18 лет, оказавшихся за пределами системы образования?

Ответ на первый вопрос предполагает, разумеется, обращение к тексту первой редакции Закона. В пункте 3 статьи 5 “Государственные гарантии прав граждан Российской Федерации в области образования” читаем:

«Государство гарантирует гражданам Российской Федерации получение бесплатного общего и на конкурсной основе бесплатного профессионального образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые».

В то же время п.3 ст. 16 «Общие требования к приему в образовательные учреждения» устанавливал, что «Прием граждан в государственные и муниципальные образовательные учреждения, кроме специальных образовательных учреждений и учреждений дополнительного образования, для получения среднего (полного) общего образования и профессионального образования производится по их заявлениям на конкурсной основе. Условия конкурса должны гарантировать соблюдение прав граждан в области образования и обеспечивать зачисление наиболее способных и подготовленных к освоению образовательной программы соответствующего уровня».

Первое, что бросается в глаза при сопоставлении приведенных выше текстов - формально-логическое противоречие между ними в части регулирования права гражданина на получение среднего (полного) общего образования. В самом деле п.3 ст. 5 гарантирует гражданам получение бесплатного общего образования. Поскольку среднее (полное) общее образование, наряду с начальным общим и основным общим, охватывается этой формулировкой, первая редакция Закона не позволяла вводить плату за обучение в старших классах школы. Поскольку же конкурс как условие получения образования тем же пунктом 3 статьи 5 оговаривался только в отношении образования профессионального, это означало, что устанавливалась общедоступность (т.е. бесконкурсность) всех уровней общего образования, включая старшую школу. С другой стороны, п. 3 ст. 16

устанавливал, казалось бы, нечто прямо противоположное, а именно конкурсный прием граждан в государственные и муниципальные образовательные учреждения для получения среднего (полного) общего образования, хотя и оговаривал, что условия конкурса должны гарантировать соблюдение прав граждан в области образования, следовательно, и право на получение общедоступного среднего образования, установленного п. 3 ст. 5.

Неудивительно, что подобная ситуация породила острую полемику по поводу толкования Закона между его главным идеологом и оппонентами из Министерства образования. Последние утверждали, что новый Закон понижает уровень образования молодежи, ссылаясь между прочим не только на третий, но и на пункт 1 статьи 16, гласивший: «Учредитель устанавливает порядок приема в муниципальные образовательные учреждения на ступени начального общего и основного общего образования, обеспечивающий прием всех граждан, проживающих на данной территории и имеющих право на получение основного общего образования» (там же). М.И.Вильчек категорически с этим не соглашался, упрекая оппонентов в том, что они вырывают из контекста отдельные нормы и не способны прочесть их в совокупности. Вскоре после вступления Закона в силу он в вышеупомянутой рукописи следующим образом комментировал его основные принципы в части регулирования прав граждан в области образования:

« - основное общее образование обязательно, государство гарантирует его бесплатность всем гражданам. Ответственность за реализацию права граждан на обязательное образование несут органы местного самоуправления соответствующей территории;

- образование последующих уровней бесплатно на конкурсной основе (для прошедших по конкурсу);

- на этапе полного среднего общего - начального профессионального образования конкурсность реализуется через многообразие учебных заведений (полная средняя школа различных видов, профессиональные училища различных видов). Государство принимает необходимые меры по суммарному обеспечению учебными местами всех желающих».

Отложив оценку представленных позиций, перейдем ко второму вопросу и назовем три основные причины, вызвавшие появление цитированных выше норм в первой редакции Закона, расположив эти причины в порядке возрастания их значимости.

Первая причина - чисто субъективная, субъективно-личностная. Речь идет о личных пристрастиях главного разработчика Закона - убежденного сторонника дореволюционной российской системы образования в той ее части, которая связана с разделением образовательных потоков после основной школы с тем, чтобы часть детей после ее окончания ориентировалась на техническое образование (ПТУ, техникум, а затем, возможно, технический вуз), а другая часть - на образование классическое (полное среднее образование гимназического типа, а затем, возможно, классический университет или гуманитарный вуз). Поскольку даже в рабочей

группе, не говоря уже о Комитете, эта позиция не получила большинства голосов, в Законе оказались компромиссные и несвободные от противоречий формулировки, допускающие возможность различных толкований, в том числе и того, которое дано «генеральным конструктором» в «Кратком комментарии к Закону». Разумеется само собой, что лишить значительную часть детей права на продолжение образования в старшей школе или ПТУ Комитет Верховного Совета отнюдь не стремился.

Вторая причина - субъективно-групповая - связана с тем, что большинство народных депутатов России, включая депутатов Комитета по науке и народному образованию, в середине 1992 г. еще не освободились от юридического фетишизма. Тогда многие еще полагали, что Закон будет действовать так, как его истолкуют разработчики. Тем более, что Верховный Совет действительно был наделен правом толкования законов. Депутаты не могли себе представить, что практическая реализация Закона может отличаться от его интерпретации главным идеологом, как земля от неба. Отсюда и та сравнительная легкость, с которой вышеприведенные формулировки Закона, прошли через профильный Комитет, а затем и Верховный Совет. Представление о том, что подготовленный из лучших побуждений Закон должен быть, подобно технической системе, не только «дуракоустойчив», но и обладать несколькими степенями защиты от возможности использования во зло, - это понимание пришло к большинству депутатов позднее.

Наконец, третья причина - субъективно-общественная, т.е. по отношению к законодателям объективная. Это широкие общественные настроения, связанные с периодом революционного отрицания. В данном случае речь идет о том, что всеобщее среднее образование, неподкрепленное достаточными материальными стимулами, сопровождавшееся «процентоманией», в условиях революции вызвало обратную реакцию по принципу «маятника». Массовые настроения в среде педагогической общественности и СМИ в подобных условиях, как это всегда бывает, сказались на депутатах в большей мере, чем на руководителях органов исполнительной власти. Вот пример из личного опыта автора.

В процессе подготовки Закона к первому чтению в рабочей группе и на заседаниях Комитета обсуждались три варианта нормы, вошедшие затем в п.3 ст. 16. Коротко их можно сформулировать следующим образом: а) вся старшая школа бесплатна и общедоступна; б) вся старшая школа бесплатна, но доступна лишь на конкурсной основе; в) вся старшая школа бесплатна и общедоступна, за исключением учреждений (гимназии, лицеи и т.п.), реализующих образовательные программы повышенной сложности и потому доступных на конкурсной основе. Автор этой книги последовательно высказывался за третий вариант, причем не только на заседаниях рабочей группы и Комитета по науке и народному образованию, но и на многочисленных встречах с педагогической общественностью. Однако далеко не всегда получал поддержку педагогов. Точнее, преобладающее

общественное мнение зависело от социально-поселенческих различий в педагогической среде. Если сельские учителя дружно высказывались за первый или третий варианты, то городские в большинстве своем дружно настаивали на втором. При этом аргументация тех и других была предельно проста и откровенна: в селе конкурс устраивать особенно не для кого, а сам конкурсный прием приведет к сокращению учебной нагрузки, а то и самих педагогов; в городе же слишком велик «балласт» старшеклассников, неспособных и нежелающих осваивать программу, мешающих одноклассникам и педагогам плодотворно работать, а потому будет лучше для всех, если они пойдут в ПТУ или на работу. Аргументы автора на счет общих тенденций развития цивилизации, связанных с повышением образовательного уровня и числа лет обучения, в этот период казались городским педагогам не слишком убедительными. Уверен: давление общественного мнения ощущали в той или иной степени большинство депутатов Комитета.

Отмечу мимоходом, что характерные черты революции как исторической ситуации проявились в данном случае не только в феномене отрицания, но и в форме противоположности первоначальных намерений и непосредственных результатов революционного действия. В этой связи воспроизведу по памяти свой диалог с председателем комитета палаты общин британского парламента, членом Лейбористской партии Маргарет Ходж в апреле 1998 г.

М. Ходж: Почему Россия отказалась от обязательного среднего образования?

О. Смолин: Таково было общественное настроение и в особенности требование учителей.

М. Ходж: Не может быть! Разве могли учителя выставлять подобное требование? Ведь это означает для них сокращение рабочих мест и заработной платы!..

Очевидно, представителю страны, где последняя революция была более 300 лет назад, трудно понять ее законы. Но факт остается фактом: требование ввести конкурсный отбор в старшую школу было весьма популярным среди педагогов, особенно в крупных городах. Есть серьезные основания предполагать, что большинство депутатов Комитета по науке и народному образованию Верховного Совета пропустили двусмысленные формулировки в Законе, сознательно или подсознательно ориентируясь и на эти требования.

И, наконец, к вопросу о роли Закона в числе факторов сокращения количества детей в возрасте от 7 до 18 лет, получающих образование. Дать на него объективный ответ весьма и весьма сложно, причем по целому ряду обстоятельств.

Во-первых, мы не располагаем точной статистикой. Так, выступая на пленарном заседании Государственной Думы 17 января 1997 года тогдашний Министр общего и профессионального образования Российской Федерации

В.Г. Кинелев заявил, что за порогом образовательных учреждений остаются примерно 300 тыс. детей в возрасте от 7 до 18 лет. Через год - 15.05.98г., выступая на правительственном часе в Государственной Думе, новый Министр А.Н.Тихонов поднял этот печальный показатель до 680 тысяч (без учета 700 тысяч детей находящихся на территории России беженцев, около половины из которых также не посещают образовательные учреждения). При этом Министр отметил, что по данным МВД России этот показатель еще выше ~ 1 миллион. На запрос автора этой книги, в то время депутата Совета Федерации, из Минобразования России был получен ответ, согласно которому в 1994-95 учебном году это число составляло 1 миллион 950 тысяч. По оценкам Генеральной прокуратуры, скорее всего опирающимся на прежние данные Министерства образования, за пределами образовательных учреждений оказалось около 2 миллионов детей в возрасте 14-15 лет (См.: Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы от 13.03.98г.). Выступая 16 апреля 1997 года на парламентских слушаниях в Совете Федерации заместитель министра по делам сотрудничества со странами СНГ, а прежде заместитель министра образования М.Н.Лазутова говорила уже о 3,5-3,7 миллионов детей (стенограмма парламентских слушаний хранится в архиве автора). Наконец, периодическая печать регулярно сообщает о 4 миллионах беспризорников в стране. Если последние данные имеют отношение к реальности (а учет беспризорников может быть только приблизительным по самой сути дела), их можно грубо приравнять и к численности детей вне образовательных учреждений, ибо, с одной стороны, среди беспризорников есть, конечно, не только дети школьного возраста, но и дошкольники, а с другой стороны, не все дети, не посещающие школу, - беспризорники. Если же среди всех этих данных принять в качестве относительно более достоверных средние показатели (а именно так нередко поступают социологи и историки, когда не имеют достоверной статистики), то и тогда придется признать, что каждый десятый ребенок школьного возраста школу не посещает.

Подобная ситуация в истории России 20 века была лишь однажды - после гражданской войны.

Чуть ли не единственным показателем, хотя и неполным, могут служить данные Госкомстата России, согласно которым охват обучением детей в возрасте от 7 до 14 лет снизился с 94,1 % в 1992 г. (год выхода первой редакции Закона «Об образовании») до 93,8 % в 1996 г. (год вступления в силу новой редакции Закона) (Источник: Парламентские слушания «О реализации конституционного права граждан Российской Федерации на образование». Материалы.- М.: 1997.- С.3). Эти данные примечательны в двух отношениях: с одной стороны, это высокий процент детей, не посещавших школу в 1992 г. (5,9 %), а с другой - сравнительно небольшое его снижение за 4 года (на 0,3 %). Однако в данном случае следует иметь в виду, что в возрасте, соответствующем старшей школе (16-17 лет),

соотношение обучающихся и необучающихся может быть и иным, равно как иным может быть и процесс изменения этого соотношения.

Во-вторых, даже при наличии достоверной статистики не просто будет ответить на вопрос, какую роль в снижении доли детей, получающих полное среднее или начальное профессиональное образование после окончания основной школы, сыграло законодательство, а какую - иные факторы неюридического характера, и прежде всего экономический кризис, рост социального неравенства и понижение места образования в системе жизненных ценностей населения в первой половине 90-х гг. Рассуждая по аналогии с другими социальными процессами и учитывая феномен революционной аномии, связанный, как уже говорилось, среди прочего с тем, что юридический фетишизм сплошь и рядом сочетается с юридическим нигилизмом, хроническим неисполнением «нежелательных» законов властными структурами и населением, есть все основания утверждать, что в анализируемом нами процессе роль юридических факторов была относительно невелика, если вообще значима. Подтверждением такого вывода может служить тот факт, что в начале 90-х гг. в России упало число студентов на 10 тыс. населения, хотя формулировки Закона в отношении права граждан на получение высшего образования никаких сомнений не вызывали и не вызывают.

В-третьих, среди самих юридических факторов весьма сложно выделить специфическую роль первой редакции Закона «Об образовании». Достаточно сказать, что Закон мог восприниматься как главное руководство к действию лишь на протяжении примерно полутора лет - с августа 1992 до декабря 1993 г. Вступление же в силу новой Конституции Российской Федерации - закона прямого действия, к тому же принятого позднее Закона «Об образовании» означало, что граждане и должностные лица в отношении права на образование должны руководствоваться нормами ст. 43, которые, отметим еще раз, не гарантируют не только общедоступность, но и бесплатности образования на уровнях среднего общего и начального профессионального. На фоне подобных «драконовских» норм потенциальный негатив 16-ой статьи первой редакции Закона потерял всякое значение, а в сочетании со статьей 5 превратился в позитив.

Теперь пришло время подвести итоги этому затянувшемуся сюжету. Они могут быть сведены к следующим четырем позициям.

1. В споре между главным идеологом первой редакции Закона и руководством Министерства образования не правы были обе стороны, но менее неправы - представители Министерства. Позитивная трактовка статей 5 и 16 Закона в их соотношении, предусматривающая возможность получения каждым юным гражданином либо полного среднего, либо начального профессионального образования, данная М. Вильчеком, отнюдь не была единственной, следующей из текста, а тем более обязательной. При желании заинтересованных должностных лиц противоречия в тексте Закона могли быть истолкованы не в пользу, а во вред праву граждан на

образование. В этом случае парламентский Комитет оказался радикальнее профильного Министерства, хотя и вопреки своему желанию.

2. Поскольку реальные различия в позициях профильного Комитета и Минобразования по интересующему нас вопросу были невелики, негативная для системы образования интерпретация текста Закона (если такой негатив вообще можно считать значимой величиной) легко могла бы быть устранена совместным разъяснением Комитета и Министерства, истолковывающим текст в пользу граждан. Уверен: подобное толкование легко принял бы и Верховный Совет. Однако сделано этого не было.

3. Причиной тому стала общая обстановка политической борьбы между законодательной и исполнительной властями, сложившаяся в стране в конце 1992-1993 г., а также стремление Министерства образования списать на издержки Закона (на самом деле не игравшие существенной роли) нарастание кризиса в образовательной сфере.

4. Вследствие этого объективность требует признания обоюдной ответственности сторон за принятие и реализацию рассматривавшихся выше норм первой редакции Закона «Об образовании».

Вернемся, однако, к сопоставлению двух редакций Закона, отметив еще раз, что вторая редакция была призвана исправить не столько недостатки своей предшественницы, сколько пороки ст. 43 Конституции РФ 1993 года. Для удобства сопоставления воспроизведем новую редакцию цитированных выше пунктов и статей Закона.

«3. Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые». (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 3, ст. 150; см.: Приложение 2.4.).

Соответственно модифицированы и нормы, содержащиеся в ст. 16.

Абзац второй п.1 этой статьи гласит: «Учредитель устанавливает порядок приема в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования, обеспечивающий прием всех граждан, которые проживают на данной территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня».

Той же логике следует и пункт 3: «Прием граждан в государственные и муниципальные образовательные учреждения для получения среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования производится на конкурсной основе по заявлениям граждан. Условия конкурса должны гарантировать соблюдению

прав граждан на образование и обеспечивать зачисление наиболее способных и подготовленных граждан к освоению образовательной программы соответствующего уровня» (Там же).

Сопоставляя новый текст статей 5 и 16, легко убедиться, что, в отличие от первой редакции Закона, они вполне согласованы между собой, хотя в п.3 ст. 5 наличие в тексте «а также», если решение дойдет до Конституционного Суда, теоретически может быть истолковано том смысле, что гражданин России имеет право неоднократно получить бесплатное общее и начальное профессиональное образование.

Сравнивая новую редакцию Закона, с одной стороны, с прежней редакцией, а с другой стороны, с новой Конституцией, следует, во-первых, обратить внимание на то, что в отличие от Конституции в обеих редакциях Закона не предусматривается общедоступность и бесплатность дошкольного образования. Создается впечатление, что Закон в этом случае ограничивает права граждан по сравнению с действующей Конституцией, точнее не подтверждает их. Однако в принципе это и не требуется, ибо Конституция является законом прямого действия и, за исключением случаев, оговоренных в самой Конституции, должна осуществляться независимо от воспроизводства ее норм в действующем законодательстве.

Во-вторых, в отличие от новой Конституции, в обеих редакциях Закона точно так же не предусматривается общедоступность и бесплатность образования среднего профессионального. Здесь уже Закон не просто умалчивает о праве гражданина, предусмотренном Конституцией, как это было в отношении общедоступности и бесплатности дошкольного образования, но прямо ограничивает такое право, устанавливая доступность среднего профессионального образования только по конкурсу. Хотя подобное ограничение Законом прав граждан, предусмотренных Конституцией, недопустимо (кроме случаев, оговоренных в самой Конституции), политика в данном случае берет верх над правом. В своей реальной деятельности образовательные учреждения среднего профессионального образования руководствуются не Конституцией, а Законом, и, насколько известно, ни профсоюзы, ни педагогическая, ни родительская общественность против этого не возражают. Разумеется, в некоторых странах дальнего зарубежья (например, в Бельгии) существует система общедоступного профессионального образования, причем не только среднего (колледжи), но и высшего (университеты), когда учебные заведения принимают всех желающих, но затем в результате жесткой конкуренции значительная их часть «отсеивается». Однако Россия и Советский Союз подобного опыта не знали и в ближайшей перспективе такая задача вряд ли может быть решена. Поэтому очевидно формальное и, безусловно, антиконституционное ограничение конституционного права граждан на общедоступное и бесплатное среднее профессиональное образование фактически никем не воспринимается как нарушение прав человека! Как уже

говорилось, широкая общественность требует изменения в этой части не Закона, но Конституции.

В-третьих, новая редакция Закона, в отличие от прежней, а еще более - от Конституции, устанавливает право граждан на общедоступное и бесплатное полное среднее (общее) и начальное профессиональное образование, но, подобно обоим названным документам, сохраняет обязательность только для основного общего образования. Хотя данную позицию разделяли оба главных субъекта законодательной инициативы (Совет Федерации и Правительство) и поддержала Государственная Дума первого созыва, наряду с нею предлагались и две другие позиции.

Суть первой позиции заключалась в том, что, формулируя право гражданина на общедоступность и бесплатность среднего общего и начального профессионального образования, второй союз «и» должен быть заменен союзом «или». Мы имеем здесь дело, следовательно, с уже упоминавшейся выше позицией, согласно которой после окончания основной школы подростку (или его родителям) предлагается сделать едва ли не решающий выбор модели жизненного пути в части его профессиональной карьеры: либо профессионально-техническое образование с перспективой в последствии стать квалифицированным рабочим или инженером, либо общее образование с перспективой закончить университет или гуманитарный вуз и возможностью овладения соответствующими профессиями.

Подобная позиция представляется неоправданной с психолого-педагогической точки зрения и несправедливой с точки зрения социальной. Неоправданной, ибо, как показывают исследования, ко времени окончания основной школы большинство детей еще не в состоянии выбрать область будущей профессиональной деятельности, не говоря уже о конкретной профессии. По крайней мере, такова ситуация при нынешней системе профессиональной ориентации. Несправедливой - ибо лишает часть детей из «нижних страт» возможности в течение, по крайней мере, двух лет выравнивать стартовые условия жизни с представителями групп, имеющих более высокие доходы. При этом траектория жизненного пути задается чрезмерно жестко, а его вариативность чрезмерно ограничивается. Ликвидируется или затрудняется, в частности, реализация следующих возможностей:

- получить бесплатно и без конкурса начальное профессиональное образование (а значит и профессию) после окончания средней школы в случае, если попытка поступления по конкурсу в учреждения среднего профессионального или высшего профессионального образования закончилась неудачей;

- получить бесплатно и без конкурса полное среднее (общее) образование параллельно с начальным профессиональным (в самом профессионально-техническом училище или колледже либо в очно-заочной школе);

- поступить в среднее профессиональное либо высшее учебное заведение после окончания ПТУ и др.

Другая прямо противоположная позиция, сторонники которой не без оснований ссылались на опыт наиболее развитых стран, состояла в том, что следует вернуться к обязательному среднему образованию, в свое время вводившемуся в Советском Союзе. Однако решать эту проблему, поставленную частью депутатов из группы «Женщины России» придется, по-видимому, будущим законодателям, ибо нынешние еще слишком хорошо помнят едва ли не всеобщее требование учителей и родителей отменить обязательное среднее и связанную с ним «процентоманию», а следовательно, инерция революционного «маятника» еще не вполне изжита.

В-четвертых, в отличие от Конституции, которая этого вопроса не оговаривает, в обеих редакциях Закона предусмотрено право гражданина на бесплатное образование в государственных и муниципальных образовательных учреждениях при условии, что образование данного уровня гражданин получает впервые. Однако при этом новая редакция определяет более широкий перечень случаев, когда гражданин вправе получить бесплатное профессиональное образование неоднократно (статья 50 пункт 7, новая редакция которого принята парламентом по предложению автора этой книги):

- по направлению государственной службы занятости;
- в случае потери возможности работать по профессии, специальности;
- в случае профессионального заболевания;
- по инвалидности;
- в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В-пятых, в 90-е годы в России все шире распространяется платное профессиональное образование, в особенности высшее, чаще всего по сравнительно узкому кругу престижных специальностей (юриспруденция, экономика и финансы, менеджмент, иностранные языки и т.п.). Этот вопрос, относящийся к числу ключевых с точки зрения права граждан на образование, также по разному отрегулирован в двух редакциях Закона.

Концепция первой редакции, коротко говоря, сводилась к следующему: негосударственные профессиональные учебные заведения вправе принимать студентов на платное обучение; профессиональное образование в государственных и муниципальных учебных заведениях бесплатно на конкурсной основе; однако и здесь частичное возмещение гражданином затрат на его обучение возможно через систему личного государственного образовательного кредита. Последний, согласно п. 1 ст. 42 Закона в первой редакции мог быть невозвращаемым, частично возвращаемым или возвращаемым.

Оставляя в стороне вопрос о том, насколько концепция личного государственного образовательного кредита соответствовала нормам

Конституции да и самого Закона о праве гражданина на бесплатное высшее образование на конкурсной основе, отметим, что в случае реализации она позволяла решить целый ряд практических проблем, в том числе:

- обеспечение юридического равенства условий для поступления в высшие учебные заведения абитуриентов из семей с различным уровнем доходов и большее по сравнению с нынешней ситуацией ограничение фактического неравенства таких условий;

- возможность государственного регулирования занятости выпускников (административное распределение советского типа было бы заменено экономическими стимулами работать там, где существует общественная потребность в молодых специалистах, поскольку в этом случае выпускнику не пришлось бы возвращать личный государственный образовательный кредит);

- частичное возвращение государственных и муниципальных средств, затраченных на обучение специалистов, и инвестирование этих средств в образовательный процесс (например, за счет полного или частичного погашения негосударственными организациями личного государственного образовательного кредита выпускников вузов, принимаемых на работу этими организациями).

Помимо соображений, приведенных выше и более или менее общих для всех разработчиков, часть из них, предлагая концепцию личного государственного образовательного кредита, имела в виду либеральную идею создания конкурентной среды в высшем образовании. Предполагалось, что студенты будут стремиться поступать в вузы, дающие высококачественное образование, причем как в государственные, так и в негосударственные; постепенное перемещение студентов в вузы с высоким уровнем подготовки должно было обеспечить им финансовые преимущества и, соответственно, вынудить другие высшие учебные заведения либо повышать качество образовательных услуг, либо реорганизоваться и ликвидироваться.

Руководство федерального (центрального) органа исполнительной власти, в ведении которого находились вопросы высшего образования, с самого начала заняло отрицательную позицию по отношению к нормам законопроекта (а затем закона), вводящим институт личного государственного образовательного кредита. Аргументы, выдвигавшиеся против этого института, касались как терминологии (представители профильного Министерства указывали, что на самом деле речь идет не о кредите, но о бюджетной ссуде), так и возможности практической реализации. В последнем случае со ссылками на мнение представителей банковских структур депутатов убеждали в том, что в российских условиях нет шансов найти ни банков, заинтересованные в подобных операциях, ни выпускников вузов, которые могли бы гарантировать возврат кредита (или ссуды). При этом, вступая в заметное противоречие с приведенной аргументацией, руководство федерального Министерства выступало за введение социального кредита для малообеспеченных студентов, что в конце

концов и нашло отражение в новой редакции Закона РФ «Об образовании» (См.: п. 6 ст. 42). В результате положение о личном государственном образовательном кредите, разработка и утверждение которого были вменены в обязанности Правительству России первой редакцией Закона «Об образовании», за три с половиной года его действия так и не было разработано.

В условиях нарастающего финансового дефицита в целях привлечения дополнительных средств в систему образования взамен личного государственного образовательного кредита правительством был избран иной механизм - прием студентов сверх государственных заданий на условиях полной оплаты ими образовательных услуг. Он был введен Постановлением Правительства России от 13.05.92г. № 312 «О неотложных мерах по экономической и социальной защите системы образования». Но до 1996 года законность использования подобного механизма вызывала серьезные сомнения. Первая редакция Закона «Об образовании» его не предусматривала. Интерпретация п.3 ст. 5 Закона РФ «Об образовании» в том смысле, что бесплатность высшего образования на конкурсной основе подразумевает возможность его получения за плату без конкурса, казалась убедительной лишь ее изобретателям и заинтересованным лицам, поскольку уже цитированный п.3 ст. 16 того же Закона прямо устанавливал, что весь прием в высшие учебные заведения должен осуществляться на конкурсной основе, в том числе, и в негосударственных вузах. Два различных конкурса, сложившиеся после принятия Постановления, - «жесткий» для тех, кто не платит за обучение и «мягкий» или вовсе отсутствующий для тех, кто за него платит - ни с буквой, ни с духом закона явно не согласовывались. Во всяком случае, с точки зрения Генеральной прокуратуры, механизм, предложенный Правительством, закону не соответствовал.

Автору этой книги неоднократно приходилось участвовать в семинарах по реформированию образования, проводившихся Мировым банком либо европейскими экспертами в рамках программы «Тасис». Рекомендация ввести в России плату за обучение для всех студентов возникала на этих семинарах неоднократно, причем мотивировалась она самой разнообразной аргументацией - от серьезной до курьезной. Примером последней может быть следующее типичное для праволиберальных зарубежных экспертов рассуждение: высшее образование в России должно быть платным, поскольку несправедливо за счет государства готовить специалистов, которые впоследствии будут иметь высокий уровень оплаты труда. В ответ автору этой книги не раз приходилось объяснять зарубежным коллегам, что, во-первых, по уровню жизни современная Россия несравнима ни с Европой, ни с Америкой и, следовательно, введение платного высшего образования сделает его недоступным по меньшей мере для 3/4 граждан; что, во-вторых, по уровню оплаты труда специалисты наиболее массовых профессий, требующих высшего образования (педагоги, медики, научные

работники, работники культуры), как правило, входят в пятерку наименее оплачиваемых профессиональных отрядов.

Напротив, другой аргумент зарубежных экспертов представляется серьезным. Суть его в том, что в постсоветской России создана до сих пор нигде не встречавшаяся форма неравенства прав граждан в области образования, когда в одних и тех же аудиториях вместе учатся студенты, которые ничего не платят за учебу, и студенты, которые оплачивают ее полностью. Стоит только заметить, что в России эта новая форма неравенства не вызывает возражений широкой общественности, поскольку студенты, обучающиеся на платной основе, имеют иной, чем «бюджетные» студенты, конкурс при поступлении в вузы. Один вид неравенства как бы уравновешивается другим.

Отсутствие практической апробации не позволяет судить о том, действительно ли положение о личном государственном образовательном кредите в отечественных условиях было неосуществимо. Тем не менее на стадии разработки проекта Федерального Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» в профильном комитете Совета Федерации автор этой книги упорно отстаивал сохранение в Законе соответствующих норм. Однако остался в единственном числе. Положение о личном государственном образовательном кредите законопроектом Совета Федерации, впрочем, как и правительственным, было предложено исключить. Вместо этого в новую редакцию Закона вошло положение, легализующее нормы названного выше Постановления Правительства.

«Государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования вправе осуществлять сверх финансируемых за счет средств учредителя заданий (контрольных цифр) по приему обучающихся подготовку и переподготовку работников квалифицированного труда (рабочих и служащих) и специалистов соответствующего уровня образования по договорам с физическими и (или) юридическими лицами с оплатой ими стоимости обучения.» (См.: Федеральный Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании».- абзац 1 п. 10 ст. 41).

В процессе бурных обсуждений в профильном комитете Совета Федерации в защиту данной нормы выдвигался уже известный и весьма серьезный аргумент о хроническом недофинансировании вузов. При этом предполагалось, что за счет неограниченного расширения платного образования будут отчасти реализованы и права лиц с низкими доходами на образование бесплатное. Проиграв «на собственном поле», автор этих строк выиграл, однако, на чужом, проведя через профильный комитет Государственной Думы вошедшую в Закон поправку следующего содержания:

«Прием обучающихся в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования для подготовки специалистов в области юриспруденции, экономики, менеджмента, государственного и муниципального управления по договорам с физическими лицами, а также негосударственными предприятиями, учреждениями и организациями не может составлять более 25 процентов приема обучающихся по каждому направлению подготовки (специальности). Данная норма не ограничивает право образовательного учреждения высшего профессионального образования на платное обучение иностранных граждан на основании соответствующих договоров» (Там же.- абзац 2 п. 10 ст. 41).

После вступления в силу новой редакции Закона в адрес разработчиков последовало немало обвинений как со стороны профильного Министерства, регулярно включавшего требование об отмене ограничений на платный прием студентов в проекты документов о реформировании образования и соответствующие проекты постановлений Правительства, так и со стороны части ректоров, в особенности экономических и юридических государственных вузов, которые даже усматривали в этой норме лоббирование интересов вузов негосударственных. Однако, во-первых, до настоящего времени никто не предложил другого приемлемого варианта, а, во-вторых, если в данном случае можно говорить о лоббировании, то отнюдь не в интересах государственных или негосударственных вузов (последние также обвиняли авторов законопроекта в лоббировании интересов своих конкурентов из государственной системы образования), но лишь интересов тех граждан, которые нуждаются в бесплатном профессиональном образовании. Поскольку вопрос этот, по крайней мере, в среднесрочной перспективе останется одним из наиболее острых, изложим подробнее основные соображения, которыми руководствовался в данном случае законодатель.

Прежде всего анализируемая норма ограничивает возможности государственных вузов зарабатывать дополнительные средства весьма незначительно. Ограничение наложено лишь на ряд престижных специальностей, отнюдь не исчерпывающих их общего перечня, к числу которых, помимо указанных в законе, относятся, например, иностранные языки, медицина, психология и т.п. Ограничение, далее, не наложено на объем платной подготовки специалистов по договорам с государственными и муниципальными организациями. Кроме того, оно не касается иностранных студентов. И, наконец, это ограничение относительное: Комитет Государственной Думы по образованию и науке неоднократно предлагал профильному Министерству расширить бесплатный прием по указанным выше специальностям с тем, чтобы одновременно вузы получили возможность дополнительного приема студентов и на платной основе.

Положительный смысл ограничения на платное обучение студентов, введенного Законом, заключается в том, чтобы, с одной стороны, хотя бы

отчасти ограничить неравенство прав граждан на получение образования по указанным специальностям и обеспечить качество подготовки специалистов (как показывает личный преподавательский опыт, группы студентов, обучающиеся на коммерческой основе, как правило, слабее студентов «бюджетных», что неудивительно, учитывая различия в конкурсном отборе), а с другой - в том, чтобы по возможности ослабить нарастающий процесс криминализации общества.

При хроническом недофинансировании отсутствие такого ограничения подталкивало государственные высшие учебные заведения к тому, чтобы, до предела сократив бесплатный прием на престижные специальности, почти целиком вытеснить его приемом платным. Поскольку плата за обучение по этим специальностям весьма высока (2000-3000 $ в Москве и до 1000 $ в провинции), возможности получить такое образование лишились бы граждане не только с низкими, но в значительной степени и со средними доходами. С другой стороны, ввиду повышенной криминальности российского бизнеса, признававшейся в разное время самыми различными экспертами и политиками - от директора американского ЦРУ и Джорджа Сороса до Президента России - подготовка большей части юристов, экономистов и менеджеров из представителей «новых русских» либо по заказам коммерческих организаций неминуемо вела бы к дальней криминализации общества и стала бы дополнительным стимулом развития новейшего российского капитализма не по евроамериканскому индустриальному, но по латиноамериканскому либо азиатскому криминально-бюрократическому пути.

Не менее важно и другое. Формирование будущей политической элиты страны исключительно или главным образом из представителей высших социальных страт означало бы ее (элиты) закрытый характер, что, в свою очередь, как хорошо известно политологам, вызывает повышенную конфликтность в обществе. Автор поправки, разумеется, прекрасно понимал, что она ущемляет сиюминутные интересы части вузов, однако полагал, что даже в условиях тяжелейшего финансового кризиса нельзя забывать об интересах большинства граждан страны и ее национальной безопасности. На практике данное предписание Закона исполняется ректорами вузов довольно слабо при прямой их поддержке со стороны профильного Министерства и невмешательстве прокуратуры. Это не означает, однако, что названное законодательное ограничение вообще бессмысленно, ибо оно, с одной стороны, подталкивает Министерство образования к расширению бесплатного набора по перечисленным выше направлениям подготовки (специальностям), а с другой - сдерживает часть законопослушных руководителей от чрезмерных злоупотреблений в отношении прав граждан на бесплатное среднее профессиональное и высшее профессиональное образование. Во всяком случае функцию законодателя в пределах его возможностей в данном отношении можно считать выполненной.

2. Приоритетность образования

Одна из главных концептуальных позиций российского Закона «Об образовании» в обеих его редакциях - законодательное обеспечение приоритетности развития образования в стране. Уже пункт 1 статьи 1 Закона гласит: «Российская Федерация провозглашает область образования приоритетной». Как помнит читатель, в первой редакции Закона приоритетной провозглашалась сфера образования. Термин «область», с одной стороны, более широк по объему (всякую сферу можно называть областью, но не всякую область - сферой), с другой - менее определен. Это позволяет по-разному теоретически интерпретировать данное положение Закона, хотя практический смысл нормы в обеих редакциях один и тот же. Понятие области ближе терминологии других статей Закона, а также иных законов и законопроектов, где говорится о государственной политике в области образования, в области высшего образования, в области специального образования и т.д. Вероятно, формулировка выиграла бы в четкости, если бы звучала следующим образом: «Российская Федерация провозглашает политику в области образования приоритетной». Разумеется, подобная формулировка была бы значительно уже по объему, но не оставляла бы никаких возможностей для различных интерпретаций.

Обе редакции Закона предусматривали, далее, законодательное закрепление мер по ресурсному (в т.ч. материально-техническому, финансовому и кадровому), организационному и правовому обеспечению приоритетности образования. При этом в новой редакции Закона удалось не только сохранить практически все основные положения, реализация которых призвана обеспечить приоритетное развитие образования, но и ввести целый ряд новых.

Так, центральным положением первой редакции Закона с точки зрения обеспечения образования финансовыми ресурсами была норма, согласно которой «Государство гарантирует ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее десяти процентов национального дохода, а также защищенность соответствующих расходных статей бюджетов всех уровней» (п.2 ст. 40). В процессе обсуждения в Государственной Думе законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании»» рабочая группа рассматривала вопрос о замене в тексте Закона данного показателя на финансовый норматив, выраженный в долях валового внутреннего продукта. Решение не было принято как по причине неуверенности депутатов в финансовой квалификации специалистов, осуществлявших пересчет, так и ввиду стремления не давать президентской стороне дополнительных поводов для отклонения Закона. Последующие события показали, что это было ошибкой. Вето Президента все равно пришлось преодолевать, а данная норма Закона не исполняется среди

прочего и потому, что величина национального дохода перестала рассчитываться Госкомстатом.

Представляется, что при подготовке следующей редакции Закона «Об образовании» целесообразно было бы, во-первых, утвердить в качестве обязательного минимума расходов на образование из бюджетов всех уровней 7 процентов валового внутреннего продукта (это более или менее соответствует 10 процентам национального дохода, а также доле, выраженной в процентах расходов на образование СССР в 1970 г.). Во-вторых, эту общую норму следовало бы конкретизировать, указав в процентах валового внутреннего продукта нижний предел расходов на образование из федерального бюджета и из бюджетов субъектов Российской Федерации. Возражение насчет того, что этого не позволяет сделать Конституция, могло бы быть снято указанием на то, что конкретные нормативы по субъектам федерации устанавливаются Правительством, ибо Правительство, согласно ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации, обеспечивает единство государственной политики на территории страны. Разумеется, после окончания срока президентских полномочий Б.Н.Ельцина и сама Конституция подвергнется серьезному пересмотру.

Тем не менее следует отметить, что в новой редакции Закона названный выше недостаток п.2 ст. 40 частично исправлен путем введения в дополнение к прежним двух новых финансовых нормативов. Согласно новому тексту Закона, не менее 3 процентов расходной части федерального бюджета России следует выделять на финансирование высшего профессионального образования и за счет этих средств должно быть обеспечено обучение не менее 170 студентов на 10 тысяч человек, проживающих в Российской Федерации.

В связи с тем, что проблема нормативного финансирования образования в расчете на одного обучающегося по каждому типу и виду образовательных учреждений и связанный с нею круг вопросов рассматривались выше, отметим лишь одну из серии норм, вошедших в новую редакцию Закона и призванных обеспечить образование финансовыми ресурсами. Это установление ответственности работодателей за повышение профессиональной квалификации работников, с которыми они находятся в трудовых отношениях (п.4 ст. 40). Однако, несмотря на то, что Закон прямо предписывал Правительству установить минимальные нормативы финансовых затрат на эти цели для предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также порядок использования финансовых средств (там же), несмотря на прямое обращение Государственной Думы к премьеру с просьбой исполнить данную норму Закона, несмотря на то, что это не требует бюджетных средств, данное предписание Закона так и не было исполнено в течение трех лет со времени его вступления в силу. Объяснить это можно либо привычным пренебрежением законодательством (одной из форм

революционной аномии), либо боязнью Правительства затронуть интересы крупного капитала, либо обеими причинами в комплексе.

Проблему обеспечения образовательных учреждений материально-техническими ресурсами в обеих редакциях Закона, наряду с другими способами, предполагалось решить с помощью механизма лицензирования. При этом выдача лицензий на право ведения образовательной деятельности, а равно и создание экспертных комиссий для проведения лицензирования, обеими редакциями Закона были отнесены к компетенции государственных органов управления образованием субъектов федерации и органов местного самоуправления. Процитируем в этой связи ключевой пункт 9 ст. 33, который, за исключением знаков препинания, не претерпел изменений в обеих редакциях Закона (цитируется по редакции 1992 г.):

«Предметом и содержанием экспертизы является установление соответствия условий осуществления образовательного процесса, предлагаемых образовательным учреждением, государственным и местным требованиям в части строительных норм и правил; санитарных и гигиенических норм; охраны здоровья обучающихся, воспитанников и работников образовательных учреждений; оборудования учебных помещений; оснащенности учебного процесса; образовательного ценза педагогических работников и укомплектованности штатов. Содержание, организация и методики образовательного процесса предметом экспертизы не являются».

Хотя позиция законодателя изложена здесь вполне определенно, стоит обратить внимание на два обстоятельства, вызывающие дискуссии разработчиков, с одной стороны, с представителями профильного Министерства, а с другой - с руководителями образовательных учреждений различных уровней.

Дискуссионная позиция № 1 - целесообразность введения самого механизма лицензирования. Вводя его, законодатель прежде всего имел в виду защиту прав обучающихся на получение образования в условиях, позволяющих сохранить физическое и психическое здоровье людей и обеспечить необходимое качество учебного процесса. При этом среди прочего предполагалось решение двух задач: не допустить открытия новых учебных заведений (прежде всего в негосударственном секторе), условия обучения в которых не отвечают минимально необходимым требованиям; заставить государственные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления (и прежде всего органы управления образованием) улучшить материально-техническое обеспечение действующих образовательных учреждений.

В последнем случае разработчики исходили из следующих соображений. В России, а особенно на селе, весьма велико количество школ, в которых условия обучения не соответствуют никаким действующим нормативам. Поскольку государственные (муниципальные) органы исполнительной власти не могут ни при каких обстоятельствах принять

решение о массовом закрытии этих школ (это лишило бы права на образование миллионы детей), введение лицензирования заставит власти всех уровней активно заняться реконструкцией и оборудованием действующих школ, а также строительством новых. Лицензирование, следовательно, мыслилось как «защитный механизм» системы образования.

На практике, однако, ситуация оказалась совершенно иной. Механизм лицензирования, конечно, сыграл известную роль, наложив некоторые ограничения на возможности профанации образовательного процесса при открытии негосударственных вузов и школ, а также выступая стимулом для руководителей государственных образовательных учреждений в том, что касается обеспечения материально-технических ресурсов образовательного процесса при почти полном отсутствии финансирования из бюджетов всех уровней. Но при этом в условиях экономического кризиса и криминализации общества «позитив» от введения данного механизма оказался едва ли не меньше «негатива». Руководители государственных и муниципальных органов управления образованием едва ли не всю ответственность за материально-техническое обеспечение деятельности образовательных учреждений переложили на их руководителей. Последние, чтобы сохранить свои организации, оказались вынужденными уговаривать, а нередко и подкупать представителей органов санитарно-эпидемиологического надзора, пожарной охраны и т.п., обеспечивая таким образом получение благоприятных заключений, а помимо всего прочего заполнять огромное количество отчетных документов. Не удивительно, что даже в таком благополучном городе как Москва руководители образовательных учреждений дружно атаковали представителей Комитета по образованию и науке, требуя отменить лицензирование для государственных образовательных учреждений, сохранив его лишь для учреждений негосударственных.

Вопрос этот, как представляется, не имеет чисто юридического решения. По смыслу действующего закона задача ресурсного обеспечения образовательных учреждений лежит на учредителе. И даже если это прописать прямым текстом (например, в ст. 11), ситуация вряд ли изменится принципиально. Правда, это позволит руководителям образовательных учреждений переадресовывать их учредителям претензии, предъявляемые при лицензировании органами санитарно-эпидемиологического надзора, пожарной охраны и т.п. Однако до тех пор, пока экономическое положение страны (региона) останется прежним, процедура лицензирования неминуемо в той или иной степени будет подвергаться профанации. Полная же ее отмена невозможна не только потому, что это разрушает концепцию Закона, но прежде всего ввиду того, что, с одной стороны, окажется невозможным определение критериев, на основании которых негосударственным образовательным учреждениям может быть предоставлено право на ведение образовательной деятельности, а с другой стороны, исчезнет еще один стимул для руководителей государственных и муниципальных

образовательных учреждений заниматься вопросами их ресурсного обеспечения, мобилизовать на это родителей, искать спонсоров и т.п.

Дискуссионной позицией № 2 стал предмет лицензионной экспертизы, причем разногласия в данном случае возникли между парламентскими комитетами, с одной стороны, и профильными министерствами, с другой. При этом обе стороны хотя и стремились к единой цели, - усилению контроля над деятельностью вновь создаваемых (в особенности негосударственных) образовательных учреждений, - однако предлагали реализовать ее совершенно различными способами.

Профильный Комитет Совета Федерации стремился сохранить концепцию Закона, согласно которой предметом лицензионной экспертизы являются условия, созданные для обучающихся и преподавателей в данном образовательном учреждении, но не содержание образовательных программ и тем более не методики преподавания. Соответственно, и усилить предлагалось механизм контроля над этими условиями после получения лицензии образовательным учреждением. Сказанное подтверждается сопоставлением следующих текстов.

Пункт 14 статьи 33 Закона Российской Федерации «Об образовании» (в редакции 1992 г.):

«Лицензия может быть изъята у образовательного учреждения органом, выдавшим лицензию, только в случае нарушения требований и контрольных нормативов, содержащихся в лицензии».

Проект федеральный закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании»» (Приложение к Постановлению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 23 июня 1994 г. № 1411-СФ):

«Контроль за соблюдением образовательным учреждением любой организационно-правовой формы, предусмотренных лицензией условий, обеспечивает орган управления образованием, выдавший лицензию. В случае нарушения этих условий лицензия подлежит изъятию».

Разница между двумя формулировками очевидна, причем не только в содержании, но еще более в акцентах. В первом случае контроль за соблюдением условий, предусмотренных лицензией, со стороны выдавшего ее органа управления образованием подразумевается и допускается, во втором - он вменяется этому органу в обязанность. В первом случае при нарушении соответствующих условий лицензия может изыматься (следовательно, может и не изыматься), во втором она подлежит изъятию в обязательном порядке. Текст первой редакции Закона явно нацелен на защиту прав формирующегося негосударственного сектора образования, текст, предложенный Советом Федерации, - на защиту прав обучающихся путем расширения государственного контроля.

Правительственный законопроект предлагал иной путь достижения той же цели, а именно - экспертизу содержания образовательных программ в

качестве необходимого условия выдачи лицензии образовательному учреждению:

«9. Предметом и содержанием экспертизы является установление уровня (принадлежности к уровню) предлагаемых образовательным учреждением основных и дополнительных образовательных программ, целям и задачам обучения; условий осуществления образовательного процесса, его финансовой и материально-технической обеспеченности; охраны здоровья обучающихся, воспитанников и работников образовательных учреждений; образовательного ценза педагогических работников и укомплектованности штатов. Организация и методики образовательного процесса предметом экспертизы не являются» (см.: п. 26).

Небезынтересно отметить, что в 1997-98 учебном году, когда дискутировались концепции очередного этапа реформирования образования, представители объединенного Министерства вновь не раз говорили о необходимости навести порядок с выдачей лицензий негосударственным вузам, число которых на начало 1998 г. превысило 300. Правда, при этом по странной логике одновременно предлагалась приватизация части государственных высших учебных заведений! Оставив, однако, эту логику в стороне, обратимся к тем главным соображениям, которые принимались во внимание парламентскими комитетами при отклонении предложений Правительства в процессе подготовки новой редакции Закона РФ «Об образовании».

Во-первых, согласно концепции Закона, никакая образовательная деятельность до выдачи лицензии начаться не может. Следовательно, лицензировать методики преподавания попросту невозможно, а содержание образования может лицензироваться лишь на уровне предполагаемых программ, но отнюдь не их реализации. Поскольку же написать учебные программы проще, чем снять в аренду помещение и собрать необходимые документы о наличии условий для образовательной деятельности, нет никаких серьезных оснований полагать, что, приняв предложение Правительства, законодатель способствовал бы действительному наведению порядка в негосударственном секторе образования. Напротив, концепция Закона, безусловно, была бы искажена. Косвенным подтверждением сказанному может служить тот факт, что большинство негосударственных образовательных учреждений, подавших заявки на проведение аттестации, более или менее успешно получали и государственную аккредитацию.

Во-вторых, введение в число параметров лицензионной экспертизы содержания образования и методик преподавания создало бы широкие возможности для административного произвола со стороны органов управления образования, а возможно, и для распространения коррупции в них.

В результате длительных дискуссий в новую редакцию Закона п. 14 ст. 33 вошел практически в той же редакции, в какой он был предложен Советом Федерации. Однако и эта норма попала в число исполняющихся

крайне плохо: насколько известно автору, случаи изъятия лицензии по причине нарушения образовательными учреждениями предусмотренных ею нормативов крайне редки.

Важными ресурсами сохранения и развития системы образования должны были стать дополнительные платные образовательные услуги, о чем отчасти уже говорилось выше, налоговые льготы, о которых речь впереди и доходы от сдачи в аренду закрепленного учредителем имущества. С этой точки зрения п. 11 ст. 39 Закона в новой редакции обеспечивает образовательным учреждениям, по крайней мере, два преимущества по сравнению с аналогичным пунктом в редакции 1992 г. Во-первых, в редакции 1992 г. сдача в аренду имущества, закрепленного учредителем за образовательным учреждением, допускалась «только с согласия учредителя»; в редакции 1996 г. - «с согласия совета образовательного учреждения». Во-вторых, редакция 1992 г. в принципе допускала возможность изъятия части дохода у образовательных учреждений, устанавливая, что условия сдачи имущества в аренду определяются «договором между собственником и образовательным учреждением или собственником и учредителем». Редакция же 1996 г. прямо предписывает: «средства, полученные образовательным учреждением в качестве арендной платы, используются на обеспечение и развитие образовательного процесса в данном образовательном учреждении» (иными словами, изъятию не подлежат). При этом во избежание злоупотреблений оговаривается, что имущество может быть сдано в аренду по ценам, «которые не могут быть ниже цен, сложившихся в данном регионе».

Следует признать вместе с тем, что предусмотренные новой редакцией Закона РФ «Об образовании» (впрочем, как первой редакцией) механизмы защиты от злоупотреблений в этой части оказались не достаточно действенными, поскольку, с одной стороны, в условиях нарастающего авторитаризма советы образовательных учреждений слабо контролируют руководителей, а с другой - ввиду повышенной криминальности российских коммерческих структур, в т.ч. и арендующих площади у образовательных учреждений. Последнее особенно ярко проявилось в мегаполисах, что заставило, например, власти Москвы в нарушение Закона «Об образовании» ограничить право аренды для подведомственных образовательных учреждений возможностью сдачи площадей лишь другим образовательным учреждениям (в большинстве случаев негосударственным).

И, наконец, важнейшей с точки зрения ресурсного обеспечения системы образования новеллой редакции Закона от 13.01.96г. стал абзац 2 п.1 ст. 39, которым устанавливается, что «земельные участки закрепляются за государственными и муниципальными образовательными учреждениями в бессрочное бесплатное пользование». Таким образом, Закон открыл перед образовательными учреждениями возможность использования закрепленных за ними участков земли в качестве важнейшего источника доходов по аналогии с тем, как в середине XIX в. это было сделано в США. Подобная

практика, однако, широкого распространения не получила, поскольку государство, как правило, сохраняло за образовательными учреждениями прежде использовавшиеся ими участки земли, но не спешило наделить их новыми, которые можно было бы использовать для извлечения дополнительного дохода.

3. Оплата труда и социальные гарантии работников образовательных учреждений

Кадры - важнейший ресурс любой социальной системы, включая, разумеется, и систему образования. С этой точки зрения суть идеологии обеих редакций Закона сводилась к принципу: высокий статус и высокая ответственность работников образования (прежде всего педагогических).

Продолжая сопоставление двух редакций Закона, следует заметить, что в данном случае к достижениям новой редакции необходимо отнести не столько введение новых норм, сколько сохранение прежних. Речь идет прежде всего о пунктах 2 и 3 ст. 54 новой редакции Закона, которая сохранила нормы оплаты труда педагогических работников, установленные Указом Президента № 1, тогда как Правительство стремилось выхолостить их содержание, а фактически отменить (см.: раздел, посвященный проекту федерального закона «О порядке определения средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений»).

Критики Закона до сих пор полагают, что эти нормы бесполезны, ибо не выполняются. Однако, во-первых, наличие таких норм в Законе было и остается юридическим основанием для справедливых требований о повышении оплаты труда со стороны работников образования. Во-вторых, в развитие ст. 54 базового закона группой депутатов Совета Федерации первого созыва, включая автора этих строк, в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений», о котором речь пойдет ниже. В законопроекте подробно прописано, что и когда должно делать Правительство Российской Федерации для того, чтобы был выполнен, наконец, Указ Президента № 1 и Закон, подписанный Президентом еще в 1992 г.

В части социальных гарантий работникам образования наиболее важное изменение было внесено в п.8 ст. 55 новой редакции Закона. Этим пунктом установлены размеры ежемесячной денежной компенсации педагогическим работникам образовательных учреждений (в т.ч. руководящим работникам, деятельность которых связана с образовательным процессом) в целях содействия их обеспечению книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями.

Если в первой редакции Закона размер соответствующей компенсации устанавливался на уровне 10 % от заработной платы педагогического работника, то в новой редакции для работников вузов и учреждений

дополнительного профессионального образования компенсация установлена в размере полутора минимальных размеров оплаты труда, а учителей школ и других педагогических работников образовательных учреждений - в размере одного минимального размера оплаты труда.

Нормы, содержащиеся в новой редакции Закона, предпочтительнее, по крайней мере, в двух отношениях. Во-первых, согласно расчетам профильного Министерства, суммарный размер компенсации несколько увеличился, иначе говоря, педагоги как социальная группа в целом выиграли. Во-вторых, более справедливым представляется и распределение этих средств: учитель, ведущий 30 часов в неделю, и учитель, ведущий 18 часов, ассистент и профессор одинаково нуждаются в учебно-методической литературе, а потому компенсация не должна зависеть от размера заработной платы педагога, что предусматривалось первой редакцией Закона.

Весьма важное значение имело сохранение в статье 55 новой редакции Закона нормы, согласно которой педагогические работники образовательных учреждений имеют право на получение пенсии за выслугу лет до достижения ими пенсионного возраста в порядке, установленном законодательством. Это стало очевидным для всех, когда в развитие данной нормы в начале 1996 г. Государственная Дума и Совет Федерации преодолели вето Президента на Федеральный закон «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждений образования детей». Этот Закон позволил педагогам по перечню профессий, установленному Правительством России, получать указанную пенсию, продолжая работать по специальности (подробнее см.: соответствующий раздел книги).

И, наконец, к проблемам социального статуса педагогического работника можно отнести еще один сюжет, связанный с его трудовыми правами. Как уже не раз отмечалось, концепция первой редакции Закона в отношении социального статуса педагога сводилась к принципу: высокий статус и высокая ответственность. В соответствии с таким подходом п.2 ст. 56 Закона содержал норму, согласно которой трудовые отношения всех педагогических работников с образовательными учреждениями должны были регулироваться на основе срочных контрактов. В начале 90-х гг. разработчики Закона полагали, что высокий уровень оплаты труда и социальных гарантий привлекут в сферу образования большое число желающих и создадут конкуренцию между ними за рабочие места. В таких условиях срочные контракты должны были стимулировать педагогов к работе над собой и обеспечить «отсев» кадров с низкой квалификацией и (или) человеческим потенциалом. Государственно-общественный характер управления образованием и развитие в нем самоуправленческих начал, согласно этому замыслу, должны были стать противовесом от возможных злоупотреблений со стороны руководителей образовательных учреждений.

Вполне естественно, что в революционных условиях обе положительные гипотезы при попытке их практической реализации

превратились в собственную противоположность. Как будет показано ниже, в 90-х гг. резко снизился не только абсолютный, но и относительный уровень заработной платы работников образования. С другой стороны, начала общественного самоуправления в образовании, как и в стране в целом, в 90-х гг. развивались по нисходящей линии. В подобных условиях срочные контракты вместо конкуренции талантов могли, а отчасти уже и начинали, стимулировать конкуренцию приспособленчества, могли стать, а отчасти уже и становились для руководителей орудием избавления от неугодных. П. 2 ст. 56 новой редакции Закона РФ «Об образовании» отменил обязательность срочных контрактов для большинства педагогических работников, за исключением работников высших учебных заведений, где замещение должностей и в советский период проводилось по конкурсу. Таким образом, реальность заставила разработчиков в известной мере придать безусловный характер ориентации на правовую защиту (если еще раз воспользоваться терминологией М. Вильчека) не только сферы, но и системы образования, т.е. в данном случае педагогических работников не только в том смысле, что без них реализация прав граждан на образование невозможна, но и в качестве самостоятельной ценности для общества.

4. Регулирование развития негосударственного сектора в сфере образования

Рассматривая данный вопрос прежде всего необходимо принять во внимание, что принципиальными установками разработчиков первой редакции Закона РФ «Об образовании» были:

- многоукладность, многосекторность системы образования;
- юридическое равенство образовательных учреждений различных организационно-правовых форм и форм собственности;
- развитие негосударственного образования параллельно с государственным и в дополнение к нему, но не взамен и не за счет государственного сектора.

Иначе говоря, разработчики первой редакции Закона и в данном случае выступали с реформистских позиций, за развитие нового без разрушения старого, но, напротив, при сохранении достижений прежней системы образования. Эта общая ориентация сохранилась в целом и в новой редакции Закона, однако была скорректирована по ряду позиций. Назовем наиболее важные из них.

Финансирование

В соответствии с первой редакцией Закона «Об образовании» все негосударственные образовательные учреждения, реализующие основные образовательные программы и получившие государственную аккредитацию, приобретали вместе с тем и право на государственное финансирование,

причем по нормативам и в размерах, установленных для государственных образовательных учреждений соответствующего типа и вида.

В новой редакции Закона это право сохранено только для имеющих государственную аккредитацию негосударственных образовательных учреждений, реализующих программы общего образования (см.: п.3 ст. 5 и п.7 ст. 41 в обеих редакциях Закона). Негосударственные учреждения профессионального образования право на государственное финансирование потеряли. Среди прочего этот факт демонстрирует нелепость обвинений в адрес законодателей в лоббировании интересов негосударственных вузов. Изменяя названные выше нормы Закона, его разработчики исходили из следующих соображений.

Во-первых, в интересующем нас аспекте мировая практика знает две модели финансирования образования. Первая состоит в том, чтобы финансировать по определенным нормативам в расчете на каждого обучающегося все образовательные учреждения - государственные и негосударственные. Эта концепция используется в ряде стран с переходной экономикой, например, в Чехии; значительно реже - в высокоразвитых индустриальных государствах, например, в Бельгии, хотя и в несколько модифицированном виде.

Существует, однако, и другая модель, которая распространена в большинстве индустриальных стран Запада. Ее идеологическое обоснование сводится к следующему: если в стране высший класс, экономическая элита в состоянии дать своим детям платное элитарное образование, пусть она (элита) делает это целиком за собственный счет. Напротив, государство и муниципалитеты должны оплачивать обучение детей, чьи родители принадлежат к общественным группам, которые за него платить не в состоянии.

Совершенно очевидно: редакция российского Закона «Об образовании» 1992 г. предполагала легитимацию первой модели; Правительство считало необходимым ее сохранить; проект Федерального Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании», внесенный в Государственную Думу Советом Федерации в 1994г., предполагал переход ко второй концепции. В результате же длительной борьбы в рабочих группах и Комитете по образованию, науке и культуре Государственной Думы первого созыва был достигнут политический компромисс, и новая редакция Закона РФ «Об образовании» легитимизировала третью, смешанную модель: говоря упрощенно, чешский вариант в отношении финансирования общего образования, вариант, преобладающий в развитых странах, - в отношении образования профессионального.

Во-вторых, учитывалась, разумеется, и определившаяся к тому времени финансовая ситуация в стране. В условиях хронического и нарастающего недофинасирования государственных образовательных учреждений, нерегулярной заработной платы и ее снижения в реальном

исчислении начинать платить деньги негосударственным вузам означало вызвать дополнительное социальное напряжение и конфликты внутри самой системы образования.

Как представляется, найденный компромисс оказался удачным. Он, с одной стороны, позволил сберечь значительные бюджетные деньги в условиях нарастающего опустошения «казны» и столь же стремительного роста числа негосударственных вузов, в том числе получивших государственную аккредитацию. С другой стороны, сохранились слабые ростки негосударственного сектора в системе общего образования. Особенность последнего в России, в отличие от ряда зарубежных стран, заключается в том, что негосударственная школа нередко ориентирована не на детей высокопоставленных и высокообеспеченных родителей, которые предпочитают государственную школу с высокими показателями, но нередко на детей, которые по разным причинам оказываются не в состоянии учиться в обычном образовательном учреждении, включая детей со специальными потребностями. Автору этих строк удалось наблюдать работу негосударственного образовательного учреждения «Семицветик» в г. Новгороде, учрежденного Всероссийским обществом инвалидов и поддерживаемого, помимо учредителя, местной администрацией и спонсорами. Условия обучения в этом учреждении новгородских детей со специальными потребностями вполне скромные, однако максимально приспособленные к этим специальным потребностям, а атмосфера отличается высокой гуманностью. И этот пример отнюдь не исключение. Видимо, названная выше особенность российских негосударственных общеобразовательных учреждений и привела к тому, что, несмотря на сохранившееся за ними право получить государственное финансирование при государственной аккредитации, их численность сравнительно невелика, тогда как число получивших лицензии негосударственных вузов, как уже отмечалось, продолжает стремительно увеличиваться.

Вопрос о финансировании негосударственных образовательных учреждений - едва ли не единственный в области образования, по которому позиция автора этой книги претерпела значительные метаморфозы на протяжении 90-х гг. В 1990-91 г. при разработке первой редакции Закона «Об образовании» модель нормативного финансирования всех образовательных учреждений, имеющих государственную аккредитацию, представлялась мне предпочтительнее, хотя и не без оговорок. Тогда социальное неравенство в стране еще не было столь высоким и к тому же сохранялись слабые надежды на более или менее приемлемый уровень финансирования образования. В принципе при благоприятных экономических обстоятельствах к обсуждению этой модели можно вернуться в будущем. В период работы председателем профильного подкомитета Комитета Совета Федерации (1994-95), когда тенденции развития негосударственного сектора в области высшего образования уже определились, а в области общего образования были еще не вполне ясны, модель финансирования, принятая в большинстве

индустриально развитых стран, представлялась мне наиболее приемлемой. Однако спустя полтора года после вступления Закона в силу, когда уже можно было сделать первые выводы о характере развития негосударственного сектора в области общего образования и стало ясно, что активного вытеснения государственной школы негосударственными образовательными учреждениями не происходит, при обсуждении проекта федерального закона «О негосударственном секторе системы образования Российской Федерации» в Комитете Государственной Думы по образованию и науке мне пришлось защищать достигнутый в 1995 г. компромисс от сторонников моей собственной недавней позиции, оказавшихся, однако, в большинстве. Поскольку принимать вместо закона о негосударственном секторе образования закон о ликвидации этого сектора не было никакого смысла, законопроект был отложен «до лучших времен».

Контроль

Как уже говорилось выше, принимая во внимание накопленный опыт реализации Закона РФ «Об образовании», разработчики его новой редакции исходили из того, что в интересах защиты прав граждан на качественное образование контроль государства над негосударственными образовательными учреждениями должен быть несколько усилен. При этом в новой редакции Закона были сохранены заявительный характер регистрации образовательных учреждений и нормы, регулирующие порядок их лицензирования. В новой редакции Закона была установлена лишь более жесткая процедура контроля над соблюдением условий образовательной деятельности, предусмотренных лицензией.

Одновременно законодатель пошел навстречу вновь создаваемым образовательным учреждениям, большинство из которых негосударственные, в части облегчения процедуры аттестации, а, следовательно, и получения государственной аккредитации. Согласно новой редакции Закона (см.: абзац 3 п. 20 ст. 33), вновь создаваемое образовательное учреждение общего образования вправе проходить аттестацию поэтапно, по мере освоения обучающимися образовательных программ различных уровней. Например, негосударственная школа может пройти государственную аттестацию сначала по образовательной программе начального общего, затем основного общего и, наконец, среднего (полного) общего образования и, соответственно, получить право на государственное (муниципальное) финансирование. Вновь создаваемый вуз, если он реализует образовательные программы различных ступеней, естественно, вправе последовательно пройти государственную аттестацию по программам бакалавриата, выпуска специалистов с высшим образованием и магистратуры. Помимо этого, согласно новой редакции Закона, вновь создаваемые образовательные учреждения получили право пройти аттестацию после первого выпуска учащихся, тогда как первая редакция предусматривала такую возможность не

ранее, чем после трех последовательных выпусков (см.: п. 20 ст. 33 Закона в редакции 1992 г. и в редакции 1996 г.).

Проблема приватизации

О проблеме приватизации образовательных учреждений, о ее инициаторах и вероятных последствиях, а равно и о том, что автор является категорическим противником такой приватизации, в этой книге говорилось уже не раз. Поэтому в данном случае, не повторяясь, ограничимся лишь некоторыми вопросами законотворческой деятельности, связанными с этим центральным пунктом образовательной политики 90-х гг.

На законодательном уровне вопрос о возможности приватизации образовательных учреждений был поставлен еще в период обсуждения Закона РФ «Об образовании» в первой редакции. Депутаты Комитета по науке и народному образованию Верховного Совета России, еще не вполне избавившиеся к тому времени от революционных иллюзий, рекомендовали Парламенту включить в Закон РФ «Об образовании» следующий текст:

«Государственное, муниципальное образовательное учреждение может быть приватизировано только по решению учредителя в порядке, установленном законом. Учредитель в этом случае вправе определить условия по профилю и организации дальнейшей деятельности приватизируемого образовательного учреждения, что должно быть закреплено в новом Уставе образовательного учреждения, и несет ответственность за сохранение на подведомственной территории необходимого числа учебных мест, отвечающих нормативным требованиям».

Против такого предложения (с поправкой исключить пункт 13 статьи 39) выступил депутат от группы «Смена - новая политика» О.В.Плотников, в недавнем прошлом молодой учитель. Из уважения к этому первому парламентскому борцу против приватизации образования процитируем полностью его выступление на заседании Верховного Совета 15 мая 1992 г. (См.: Четвертая сессия Верховного Совета Российской Федерации. Бюллетень № 57.- С. 31).

«Уважаемые коллеги, я сам являюсь сторонником рыночных преобразований, более того, даже сторонником частной собственности на землю, допустим, купли-продажи земли. Но, наверное, должен быть предел, где мы должны останавливаться в стремлении все перевести на рыночные рельсы, для того чтобы не дойти до абсурда.

Вот таким абсурдом я считаю приватизацию существующей государственной сети образовательных учреждений. Если мы сейчас разрешим приватизацию существующей государственной и муниципальной сети образовательных учреждений, то в условиях, когда у нас государство - банкрот, образовательные учреждения - банкроты, местные Советы - банкроты, получим резкое сокращение сети бесплатного образования.

Я прошу, чтобы каждый сейчас задумался о том, что это несет для наших избирателей. И нужно ли нам, чтобы существующие сейчас государственные образовательные учреждения были приватизированы... В нынешних условиях это поведет только к тому, что мы наших детей будем обделять. Развалим еще и государственную сферу образования».

Интересно, что представлявший Закон М.И. Вильчек в полемике против О.В.Плотникова использовал два аргумента, в известном смысле противоположных по содержанию. С одной стороны, он утверждал, что «пункт появился только потому, что с учетом специфики образовательных учреждений вносит отличие от действующего законодательства по приватизации». С другой стороны, он убеждал депутатов следующим образом: «Представьте себе: старый город, в нем есть школы, а учить уже некого - там одни старики. И если бы мы эту поправку приняли, то лишили бы органы управления права такую школу закрыть. А ее надо закрыть. Такие случаи тоже бывают...» (там же. - С. 31). В итоге поправка О.В. Плотникова не была принята, поскольку, пройдя через Совет Республики, набрала в Совете Национальностей 49,2 % голосов! Депутата «без карточки» не оказалось.

Высоко ценя позицию и мужество коллеги по Комитету, похоже, ушедшего, к сожалению, из политики, но, принимая во внимание исторический опыт, который, как известно, «сын ошибок трудных», стоит сказать, что в данном случае решение Верховного Совета оказалось на пользу образованию и, напротив, принятие поправки депутата Плотникова могло привести к результатам прямо противоположным его благородным намерениям. Дело в том, что простое исключение из Закона РФ «Об образовании» всякого упоминания о возможности приватизации образовательных учреждений в конкретно-исторических условиях России 90-х гг., скорее всего, было бы истолковано президентскими и правительственными структурами вовсе не как запрет, но как пробел в законодательстве, позволяющий Президенту принимать соответствующие указы. Примеров подобного рода действий немало и главный из них - ввод в действие президентским Указом программы послечековой приватизации. Напротив, отсылка к специальному Закону (но не Указу) в известном смысле связала руки сторонникам приватизации образования из числа правительственных радикалов, хотя, с другой стороны, вызвала целую серию попыток подготовить и провести через Парламент соответствующие проекты федеральных законов.

В Госкомимуществе России было создано специальное управление приватизации образовательных учреждений во главе с Ю.О. Лебедевым, которое в виду невозможности заниматься своим прямым делом, разработало, по информации профильного Комитета первой Государственной Думы, 5 вариантов законопроектов, где под разными названиями были прописаны условия и процедура приватизации образовательных учреждений. Один из таких законопроектов - проект Закона

Российской Федерации «О разгосударствлении и демонополизации в образовательной сфере» был опубликован в широкой печати и потому стал наиболее известным (см.: Проект Закона Российской Федерации «О разгосударствлении и демонополизации в образовательной сфере» // Учительская газета.- 1994.- 13 сентября.- № 34.- С. 14-16). И хотя в заголовке законопроекта слово «приватизация» отсутствовало, его содержание не оставляло сомнений в том, что замысел авторов состоял именно в передаче государственных и муниципальных образовательных учреждений в негосударственную собственность или смешанные формы собственности. Чтобы в этом убедиться, достаточно процитировать статью 2 законопроекта:

«Под разгосударствлением государственного или муниципального образовательного учреждения в настоящем законе понимается передача прав и обязанностей учредителя образовательного учреждения от органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций к физическим и юридическим лицам, их объединениям, которые в соответствии с настоящим законом могут быть преемниками этих прав и обязанностей, с одновременным приобретением ими прав на имущество, закрепленное за образовательным учреждением, на условиях и в порядке, предусмотренном настоящим законом».

А чтобы не оставалось никаких сомнений разработчики законопроекта в пункте 1 статьи 18 записали:

«Быть преемником прав и обязанностей учредителя государственного и муниципального образовательного учреждения может общественная организация, благотворительный фонд, физическое и юридическое лицо (в том числе иностранные), за исключением указанных в части 2 настоящей статьи».

Помимо всего прочего в ряде статей законопроекта прямо говорилось об изменении форм собственности. Так, абзац 4 пункта 1 статьи 36 говорит о возможности продажи образовательного учреждения; подпункт «а»пункта 5 статьи 31 устанавливает, что новый учредитель после вступления в права «вносит и регистрирует изменения в устав образовательного учреждения, изменяет его организационно-правовую форму на выбранную»; согласно же следующему за подпунктом «а» подпункту «б», новый учредитель «обращается в соответствующий фонд имущества, комитет по управлению имуществом и на основании договора о передаче прав учредителя, платежного документа и плана разгосударствления получает свидетельство о собственности, а также заключает с комитетом по управлению имуществом от имени юридического лица договор на право пользования, аренды недвижимого имущества, закрепленного за образовательным учреждением», т.е. становится полноправным собственником части имущества этого учреждения.

Кстати сказать, мало заботясь о правах граждан в области образования, разработчики законопроекта проявили исключительную заботу о правах

новых собственников, в т.ч. об их праве почти безвозмездно пользоваться арендованным государственным имуществом. Продолжим чтение все того же пункта 5 статьи 31, цитируя на сей раз целиком подпункт «в»:

«сумма арендной платы не может быть выше эксплуатационных расходов на содержание имущества, его текущего и капитального ремонтов и уплачивается арендатором в виде совершения этих расходов. Пользование имуществом происходит на безвозмездной основе и при условии поддержания имущества в физическом состоянии, эквивалентном восстановительной стоимости ранее переданного имущества». Другими словами, если не считать эксплуатационных расходов и поддержания имущества в определенном физическом состоянии, государство должно было даром отдать новому учредителю - собственнику имущество принадлежавших ему государственных образовательных учреждений. Тоже самое должны были сделать и муниципальные власти.

Правда, статья 21 провозглашала некоммерческий статус разгосударствленных (приватизированных) образовательных учреждений. Однако по сути своей это мало что меняло: новые собственники получали возможность извлечения высоких доходов из бывшего государственного имущества не в форме дивидендов, но в форме гигантских окладов, премий, заграничных командировок и т.п. В результате, на взгляд автора, в сфере образования, как, собственно, и в большинстве других сфер общественной жизни, должен был сформироваться не современный производительный, но паразитический, азиатско-бюрократический капитал, функционирующий в форме паразитирования частных структур на государственном имуществе в виде основных фондов образовательных учреждений. Иными словами, разработчики законопроекта закладывали в систему образования все ту же модель «бандитского капитализма», которую во второй половине 90-х гг. страстно критикуют ее собственные творцы!

Помимо изложенной выше общей основной идеи, концепция законопроекта отличалась, по крайней мере, тремя важнейшими особенностями, характеризующими характер и форму ее реализации.

Во-первых, универсальность процесса: приватизация образовательных учреждений должна была охватить их абсолютное большинство, по крайней мере, в городе. Согласно пункту 2 статьи 8, разгосударствлению, т.е. приватизации, не подлежали:

- школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- школы-интернаты для детей с недостатками умственного и физического развития;
- детские дома;
- дошкольные учреждения компенсирующего типа, осуществляющие коррекцию физического и психического развития детей;
- сельские образовательные школы и дошкольные учреждения;
- педагогические университеты и вузы;

- учреждения дополнительного образования.

Следовательно, в случае превращения законопроекта в Закон в число приватизированных объектов могли попасть все городские детские дошкольные учреждения и школы общего назначения, все техникумы и ПТУ, в т.ч. сельские, все государственные вузы, кроме педагогических - иными словами, подавляющее большинство всех образовательных учреждений страны.

Во-вторых, ускоренный, «обвальный» характер процесса, стимулирование его методами административного или экономического нажима. Вот лишь некоторые нормы законопроекта, иллюстрирующие этот тезис.

В пункте 2 статьи 3 законопроекта читаем: «Органы управления образованием не вправе принимать решения, в том числе по отношению ко вновь создаваемым негосударственным образовательным учреждениям, последствиями которых будет сохранение монопольного положения уже действующих в районе, городе, области, крае или республике образовательных учреждений соответствующего уровня. Принятые решения могут быть опротестованы Государственным комитетом по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур в установленном порядке». В переводе с юридического языка на политический это означает, что любое решение органов государственной власти или местного самоуправления, препятствующее превращению государственного образовательного учреждения в негосударственное, например, по соображениям защиты права граждан на образование, может быть опротестовано на основании приведенной выше нормы.

Статья 23 законопроекта устанавливает прямо-таки рекордные сроки рассмотрения заявок на разгосударствление образовательных учреждений. Так, согласно пункту 1, названные выше заявки регистрируются соответствующими органами в день их подачи! А согласно пункту 2, «Комитеты по управлению имуществом в течение трех дней после регистрации направляют заявки в соответствующий орган государственного управления, являющийся учредителем данного учебного заведения».

Той же идеологии ускорения навыворот соответствует абзац второй пункта 1 статьи 27: «Комиссия должна принять план разгосударствления в срок не более 30 дней с даты принятия решения о разгосударствлении. В случае, если комиссия по разгосударствлению не разработала в течение 30 дней план разгосударствления образовательного учреждения, время разработки плана разгосударствления может быть продлено совместным решением комитета по управлению имуществом и органа управления образованием, но не более чем на половину указанного срока». Аналогичным образом в самом учреждении приказом его руководителя должна быть создана рабочая комиссия по разгосударствлению, причем не позднее 3 дней после создания межведомственной комиссии (пункт 1 статьи 28).

Однако все рекорды революционной гонки бьют нормы пункта 3 статьи 23 проекта. Цитирую:

«3. Указанные органы управления, являющиеся учредителями образовательного учреждения, в срок не позднее 45 дней с момента регистрации заявки принимают решение о разгосударствлении заявленного к разгосударствлению образовательного учреждения либо об отказе в таковой...

Отсутствие решения в указанный срок означает решение о разгосударствлении образовательного учреждения».

Не больше и не меньше: если решение не принято - тем хуже для тех, кто его не принял!

Для того же, чтобы чиновники либо сохранившие чувство гражданского долга, либо в каких-то случаях нежелающие выпускать из рук доходы от использования государственной (муниципальной) собственности не воспротивились воле «законодателя», в статье 36 законопроекта устанавливалась административная ответственность за отказ в регистрации заявки на разгосударствление, за нарушение сроков принятия решения о разгосударствлении, за неопубликование объявления о разгосударствлении и т.п., за необоснованный отказ от продажи прав и обязанностей учредителя - в размерах, как правило, от 5 до 10 размеров минимальной оплаты труда, установленной федеральным законом, а в последнем случае - даже до 10 % от начальной цены продажи прав и обязанностей учредителя. Тщетно было бы искать в законопроекте наказание только за одно деяние - незаконную приватизацию образовательных учреждений!

В-третьих, введение образовательных ваучеров. Статья 4 законопроекта определяла ваучер как «сертификат, предоставляемый непосредственно населению и удостоверяющий право обучающегося на получение набора образовательных услуг, соответствующего государственному стандарту общего и профессионального образования», одновременно устанавливая, что «ваучер имеет одинаковое применение и стоимость для государственных и негосударственных структур, что должно способствовать разгосударствлению учреждений образования».

В этом тексте обращают на себя внимание два обстоятельства: отсутствие указания на именной характер документа (строго говоря, именной документ уже не был бы ваучером) и все то же стремление к максимальному экономическому стимулированию приватизации в сфере образования с помощью изменения схемы финансирования образовательных учреждений. И если подобные эксперименты не оправдали себя в ряде штатов достаточно благополучной и стабильной Северной Америки, то их последствия в кризисной и нестабильной России наверняка были бы катастрофическими. Похоже, что разработчики законопроекта шли на это сознательно, устанавливая в пункте 7 статьи 10, что «негосударственное образовательное учреждение может быть объявлено банкротом на общих основаниях, установленных законом». Возможно, подобно другим революционерам, они

полагали, что чем глубже будет разрушение прежней системы, тем быстрее сформируется новая и автоматически решит все проблемы.

Госкомимущество России не было единственным федеральным органом, который разрабатывал проекты нормативных актов о приватизации в области образования, и, более того, его проекты не были самыми опасными. Госкомитет по высшему образованию со своей стороны осенью 1994 г. разработал проект Указа Президента Российской Федерации «О новых принципах учреждения и функционирования системы высшего и среднего профессионального образования Российской Федерации» (см.: Приложение 2.5). Этот проект частью повторял ключевые идеи проектов, разработанных Госкомимуществом, частью отличался от них в лучшую сторону, но практически был еще более опасен.

Он отличался в лучшую сторону, ибо, во-первых, относился только к учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования, оставляя в покое все остальные уровни образования и типы образовательных учреждений, а во-вторых, не предусматривал введения образовательных ваучеров.

Проект воспроизводил, по крайней мере, две ключевые идеи в духе теоретиков Госкомимущества, хотя и в несколько иной форме. Первая из таких идей - фактическая приватизация образовательных учреждений под иным наименованием (на сей раз - совместного учредительства). Сомнение в этом не оставляет абзац второй пункта 2 проекта Указа:

«- в состав учредителей учреждений высшего и среднего профессионального образования могут входить юридические и физические лица, в том числе иностранные, за исключением политических партий, религиозных организаций, а также недееспособных или ограниченно дееспособных граждан». Тем самым, естественно, государственные образовательные учреждения превращаются в негосударственные.

Вторая ключевая идея, объединяющая теоретиков двух ведомств, - это форсированный, обвальный характер приватизации, зафиксированный в первом же пункте проекта Указа:

«1. Преобразовать в 1994-1996 годах государственные гражданские учреждения высшего и среднего профессионального образования Российской Федерации в учебные заведения, осуществляющие свою деятельность на принципах автономии и демократического самоуправления».

Не забывая о том, что идея приватизации появится в следующем пункте, отметим лишь логическую и юридическую нелепость противопоставления образовательных учреждений по различным основаниям: государственных (объединенных по форме собственности) - с одной стороны и функционирующих на принципах автономии и демократического самоуправления (объединенных по характеру управления) - с другой. На самом деле речь идет, конечно, о противопоставлении государственных образовательных учреждений негосударственным, но сказать об этом открыто разработчики решаются лишь в следующем пункте.

Госкомвузовский проект был хуже проекта Госкомимущества, по крайней мере, в трех отношениях.

1. Он допускал приватизацию всех высших и средних учебных заведений, не делая исключение для педагогических, как это предусматривали даже юристы из Госкомимущества.

2. Даже проект Госкомимущества не предусматривал приватизации земли и основных фондов, закрепленных за образовательными учреждениями. Госкомвузовский же проект говорит об этом прямо, хотя и ограничивает формы приватизации выкупом (См. абзац 4 пункта 2).

3. Из двух возможных методов воздействия на управленческий аппарат системы образования проект Госкомимущества, как уже отмечалось, предпочитал администрирование, тогда как госкомвузовский проект - подкуп. Именно в попытке подкупа ректоров и других управленцев заключался смысл абзаца 2 пункта 3 проекта Указа:

«Установить, что учреждения высшего и среднего профессионального образования самостоятельно определяют направления использования средств, полученных от сдачи в аренду или в пользование закрепленных за ними государственного имущества и земельных участков, а также от хозяйственной деятельности с использованием государственной собственности. Изъятие указанных средств не допускается». К чести ректорского корпуса государственных ВУЗов следует сказать, что большинство из них высказались против Указа, хотя бесконтрольное и неоговоренное никакими условиями (вопреки Закону «Об образовании») использование имущества образовательных учреждений сулило им гигантские и столь же неконтролируемые доходы.

4. Самое главное отличие госкомвузовского проекта от проекта Госкомимущества - его юридическая форма - Указ вместо Закона. Два последних отличия и заключали в себе б***о***льшую опасность госкомвузовского проекта, ибо настолько же, насколько подкуп эффективнее администрирования в российских условиях 90-х гг. проект Указа мог оказаться эффективнее проекта Закона. Закон о приватизации образовательных учреждений под любым названием не имел никаких шансов пройти через Парламент, Указ же в любую минуту мог быть подписан Президентом.

Срыв планов массовой приватизации образования в середине 90-х гг. стал результатом совместных усилий профсоюза работников образования и науки, других общественных объединений и депутатов Парламента. Профильные комитеты Государственной Думы и Совета Федерации не только отклонили все варианты законопроектов о приватизации образования, включая альтернативный проект депутатов от «Демократического выбора России», о чем уже говорилось выше, но и провели через Парламент законы, сначала отсрочившие, а затем и вовсе запретившие приватизацию в этой сфере. 16 мая 1995 г. Президентом России был подписан Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных

учреждений и моратории на их приватизацию» (далее - Закон «О моратории»). Статья 1 Закона гласила:

«В целях сохранения системы государственного образования и обеспечения государственных гарантий на получение гражданами Российской Федерации доступного и бесплатного образования ввести мораторий сроком на три года на приватизацию государственных и муниципальных образовательных учреждений всех типов, включая объекты их производственной и социальной инфраструктуры, в том числе:

жилые помещения, располагающиеся в учебных корпусах, составляющих единый архитектурный ансамбль;

жилые помещения в домах, находящихся в сельской местности;

клинические базы учреждений медицинского образования».

Еще более жестко был сформулирован пункт 13 статьи 39 Закона РФ «Об образовании» в новой редакции:

«13. Государственные и муниципальные образовательные учреждения, закрепленные за ними на праве оперативного управления или находящиеся в их самостоятельном распоряжении объекты производственной и социальной инфраструктуры, в том числе жилые помещения, расположенные в зданиях учебного, производственного, социального, культурного назначения и в сельской местности, общежития, а также клинические базы учреждений медицинского образования, находящиеся в оперативном управлении образовательных учреждений или в ином ведении, приватизации (разгосударствлению) не подлежат».

Уже поверхностное сопоставление выявляет чрезвычайную близость двух приведенных выше юридических текстов, и это не удивительно: второй текст был написан совместно автором этих строк и Е.В. Бусловым - разработчиками новой редакции Закона РФ «Об образовании» в Совете Федерации, а первый отредактирован с учетом поправок, представленных нами в Государственную Думу первого созыва. Идея выделить среди объектов, не подлежащих приватизации, клинические базы медицинского образования принадлежала председателю профильного Комитета Совета Федерации Е.А. Строеву - ректору Рязанского государственного медицинского университета.

Напротив, различия между приведенными выше текстами, за исключением главного пункта, не столь очевидны. Расположим их в порядке нарастания важности.

Во-первых, второй текст выглядит предпочтительнее, с точки зрения чистоты юридической терминологии. В нем четко говорится, что приватизации не подлежат объекты, закрепленными за образовательными учреждениями на праве оперативного управления или находящиеся в их самостоятельном распоряжении, тогда как в первом юридические отношения этих объектов с образовательными учреждениями обозначены неюридическим термином «их».

Во-вторых, состав объектов, не подлежащих приватизации, в статье 39 новой редакции Закона РФ «Об образовании» по сравнению с Федеральным законом «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» существенно расширен, причем прежде всего за счет принадлежащих образовательным учреждениям жилых помещений. В Законе «О моратории» этот запрет помимо жилых домов, находящихся в сельской местности, распространяется также на жилые помещения, располагающиеся в учебных корпусах, составляющих единый архитектурный ансамбль, тогда как в новой редакции Закона РФ «Об образовании» - на все жилые помещения, расположенные в зданиях учебного, производственного, социального, культурного назначения, другими словами - не только в учебных корпусах и не только в зданиях, составляющих единый архитектурный ансамбль.

Отметим между прочим, что последующие дискуссии вокруг Закона происходили не по поводу приведенного выше различия в законодательных актах, но как раз наоборот - по поводу общего для них запрета на приватизацию домов в сельской местности. Включение этой нормы в оба закона было связано с тем, что по причине массовой приватизации учительского жилья на селе резко обострилась проблема педагогических кадров. Весьма типичной стала ситуация, когда учитель, приезжая в село на год-два, получал государственное жилье, приватизировал его, а затем продавал и уезжал в город, а иногда за границу (для Омской области, ситуация в которой близка автору, характерна была эмиграция российских немцев в Германию). Поскольку следующего учителя обеспечить жильем в данном селе или поселке городского типа органы управления образованием либо руководители хозяйства были уже не в состоянии, кадровый «голод» на селе резко усилился. В этом плане законодатель, с одной стороны, принял явно запаздывающее решение, а с другой, вероятно принял его в слишком жесткой форме. Автор был и остается противником «обвальной» приватизации жилья, которая закрепила неравенство в этой области, существовавшее в СССР к началу 90-х гг., поставив бесквартирных очередников в явно неравноправное положение. Однако названное выше ограничение в свою очередь поставило сельских педагогов в неравноправное положение по отношению к городским, хотя и сделано это было во имя защиты системы образования и соответствующих прав граждан, живущих на селе. Вероятно, будущему законодателю предстоит вернуться к этой проблеме и рассмотреть в качестве одного из возможных ее решений комплекс норм, разрешающих сельскому педагогу приватизацию жилья при условии, если он проработал в данном образовательном учреждении определенное количество лет (например, не менее 10) и не пользовался ранее своим правом на приватизацию.

В-третьих и главное, первый из сопоставляемых законов устанавливал трехлетний мораторий на приватизацию в сфере образования, тогда как второй - ее бессрочный запрет. Именно так воспринималась ситуация

педагогической общественностью и управленческими структурами, включая Министерство образования. В действительности, это восприятие было не вполне адекватным, поскольку в Законе «О моратории» содержалась, помимо первой, еще и статья 4 следующего содержания:

«Положения настоящего Федерального закона сохраняют свою силу и по истечении трех лет в случае, если не будет принят федеральный закон, регламентирующий порядок изменения форм собственности и порядок управления в сфере образования».

Отсюда следует, что мораторий на приватизацию в сфере образования фактически устанавливался не на 3 года, а на неопределенный срок - до принятия специального федерального закона. И хотя юридическое содержание норм Закона «О моратории» мало отличалось от содержания цитировавшихся выше аналогичных норм первой редакции Закона РФ «Об образовании», идеологические различия между ними были значимыми: в первой редакции Закона «Об образовании» предусматривалась возможность приватизации в этой сфере на основе специального закона; в Законе же «О моратории» - невозможность приватизации без принятия соответствующего федерального закона. В этих акцентах четко отразились изменения общественных настроений с начала до середины 90-х гг. Формулировка же пункта 13 статьи 39 новой редакции Закона РФ «Об образовании», установив прямой и бессрочный запрет на приватизацию образовательных учреждений, не только принципиально изменила характер юридической нормы, но и довела названную выше идеологическую тенденцию до ее завершения, до логического конца.

Сказанное о преимуществах в части запрета на приватизацию Закона РФ «Об образовании» в новой редакции по сравнению с Законом «О моратории» отнюдь не означает недооценки последнего. Напротив, в других отношениях по сравнению с новой редакцией Закона РФ «Об образовании» он в свою очередь обладает очевидными преимуществами.

Во-первых, он был подписан Президентом более чем на полтора года раньше, чем новая редакция Закона «Об образовании» и, соответственно, раньше на тот же срок прекратились попытки приватизации образовательных учреждений.

Во-вторых, помимо трехлетнего моратория на приватизацию образовательных учреждений, данный Закон установил ряд ограничений на изменение состава учредителей государственных и муниципальных образовательных учреждений, а также на возможность их передачи с федерального бюджета на региональные или местные бюджеты. Так, согласно статье 2 Закона, «передача государственных образовательных учреждений, учредителями которых являются федеральные органы государственной власти, в ведение субъектов Российской Федерации может быть осуществлена только по соглашению федерального органа исполнительной власти с соответствующими исполнительными органами

государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом мнения трудового коллектива данного образовательного учреждения».

Статья же 3 Закона установила, что «изменение состава учредителей государственных и муниципальных образовательных учреждений допускается только в случае включения в него других учредителей из числа представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления».

Двумя этими статьями были частично перекрыты, соответственно, две возможности фактической приватизации, которые сохранились несмотря на ее юридический запрет. Одна возможность - включение в состав учредителей государственного или муниципального образовательного учреждения физических лиц и негосударственных организаций, о чем речь в настоящем разделе уже шла. Другая возможность - ликвидация образовательных учреждений с последующим перепрофилированием использования их имущества либо его прямой распродажей. Поскольку же федеральные органы власти не желали принимать на себя ответственность за непопулярные решения, связанные с ликвидацией образовательных учреждений, они охотно передавали эти права региональным и местным органам власти вместе с соответствующими учреждениям, вполне естественное недовольство работников и (или) населения не должно уже было в этом случае адресоваться федеральным структурам. Разумеется, приведенные выше статьи Закона не решили этих проблем, но сделали важные шаги в направлении их решения.

В-третьих, сам временный характер действия норм, включенных в Закон «О моратории», его принадлежность к законам ситуационного типа в ходе борьбы реформистских и революционных тенденций в образовательной политике неожиданно стали не столько недостатком, сколько достоинством. «Ткань» данного Закона, в отличие от закона базового, рассчитанного на долговременное применение, оказалась наиболее пригодной для включения таких норм, которые в ином юридическом тексте выглядели бы странно или даже противоестественно. Не случайно в ответ на правительственные проекты очередного этапа реформирования образования, как уже говорилось в первом разделе работы, профильный Комитет Государственной Думы предложил проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию».

К удивлению разработчиков, включая автора этих строк, несмотря на отрицательное заключение Правительства и многочисленные замечания правового управления Государственной Думы и правового управления Совета Федерации, 12 апреля 1999 г. данный Закон - фактически новая редакция Закона «О моратории» - был подписан Президентом и вступил в законную силу. Это единственный случай, когда на Закон в области

образования, разработанный с участием автора, не накладывалось бы президентское вето!

По поводу того, почему именно новой редакции Закона «О моратории» удалось избегнуть президентского вето, существует две версии: одна из них политическая, другая - организационная. Политическая версия заключается в том, что Президент не хотел без нужды отклонять предложенных Парламентом Законов в канун начала процедуры импичмента. Организационная версия гораздо проще и сводится к тому, что в Главном государственном правовом управлении просто «не досмотрели», пропустив новый текст Закона, значительно расширяющий права в области образования законодательных органов власти. Впрочем, версии могут оказаться не альтернативными, но комплементарными: ГГПУ перед началом процедуры отрешения Президента от должности было занято более важными делами и потому «проглядело» Закон.

История и содержание обеих редакций Федерального Закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» вне всякого сомнения заслуживает того, чтобы стать предметом большого специального исследования и, вероятно, еще станут таковыми. Мы же в рамках характеристики эволюции концепции российского Закона «Об образовании» ограничимся кратким перечнем тех новаций, которые были внесены в новый текст Закона «О моратории» профильным Комитетом Государственной Думы второго созыва. Главные из этих новаций сводятся к следующим.

1. В новой редакции Закона трехлетний мораторий на приватизацию государственных и муниципальных образовательных учреждений, а также соответствующих объектов производственной и социальной инфраструктуры, заменен бессрочным (См. статью 1). И, хотя мораторий юридически не тождественен запрету, в содержательном плане можно говорить о соответствии данной нормы Закона пункту 13 статьи 39 Закона РФ «Об образовании» в новой редакции.

В процессе прохождения новой редакции Закона «О моратории» через Парламент в адрес разработчиков высказывалось замечание, согласно которому мораторий по определению устанавливается на определенный срок и, следовательно, бессрочным быть не может. Это утверждение, однако, представляется, по крайней мере, спорным, ибо практика, в т.ч. международная, знает случаи установления бессрочных мораториев (например, мораторий на ядерные испытания, обязательство о котором добровольно принято на себя рядом государств, включая Россию).

2. Норма, согласно которой «передача государственных образовательных учреждений, учредителями которых являются федеральные органы государственной власти, в ведение субъектов Российской Федерации может быть осуществлена только по соглашению федерального органа исполнительной власти с соответствующими исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом мнения

трудового коллектива данного образовательного учреждения», в новой редакции Закона конкретизирована двояким образом. Прежде всего устанавливается, что это мнение должно быть оформлено решением общего собрания (конференции) названного выше коллектива. С другой стороны, это решение «в обязательном порядке доводится до сведения федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся указанные образовательные учреждения, соответствующих исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, соответствующих органов местного самоуправления муниципальных образований, палат Федерального Собрания Российской Федерации, соответствующих законодательных (представительных) органов субъекта Российской Федерации, а также представительных органов местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых находятся такие образовательные учреждения» (статья 2).

3. Новая редакция Закона значительно ограничивает возможности ликвидации образовательных учреждений, которая, как уже отмечалось, после прямого запрета на их приватизацию стала одним из основных каналов приватизации скрытой. Согласно статье 4, введенной в Закон, ликвидация государственных и муниципальных образовательных учреждений становится возможной только с согласия соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления. При этом некоторое упрощение процедуры достигается тем, что «органы законодательной (представительной) власти вправе делегировать указанные полномочия комитетам (комиссиям), в ведении которых находятся вопросы образования» (статья 4).

4. Дополнительным тормозом на пути всякого рода организационных и структурных революций в области образования призвана стать норма статьи 5, согласно которой «условия ликвидации, реорганизации и (или) изменения статуса государственного, муниципального образовательного учреждения и (или) изменения состава его учредителей должны быть определены договором между учредителем и данным образовательным учреждением». Хотя эта норма частично дублирует базовый закон об образовании и в какой-то мере является избыточной с юридико-технической точки зрения, в аспекте образовательной политики ее включение в новую редакцию Закона представляется вполне целесообразным. Не только потому, что отныне основные нормы, ограничивающие возможность бесконечной реорганизации образовательных учреждений по произволу начальства сведены в единый закон, а это очень удобно для пользователей, но и потому, что предусмотренная базовым законом необходимость прописывания в договоре между образовательным учреждением и его учредителем условий реорганизации и (или) ликвидации образовательного учреждения, - эта необходимость распространена теперь также и на условия изменения статуса и (или) состава учредителей данного образовательного учреждения. Поскольку же, во-первых, несмотря на семилетнее действие базового закона

об образовании, договоры между образовательными учреждениями и их учредителями в настоящее время представляют собой, скорее, исключение, чем правило; поскольку, во-вторых, заранее прописать в подобных договорах процедуры и условия реорганизации, ликвидации, изменения статуса и изменения состава учредителей образовательных учреждений представляется крайне затруднительным; - вследствие всего этого принятие произвольных решений, о которых говорилось выше, для органов исполнительной власти всех уровней оказывается крайне затруднительным. В свою очередь это в значительной степени перекрывает оба канала опосредованной приватизации образовательных учреждений - как канал приватизации имущества после предварительной ликвидации учреждения, так и канал, связанный с включением в состав учредителей физических лиц и негосударственных организаций.

* * *

Представляется, что компромисс, достигнутый по трем позициям, в целом сохранил баланс интересов между государственным и негосударственным секторами образования. С одной стороны, негосударственные образовательные учреждения, даже при условии их государственной аккредитации, потеряли право на государственное финансирование; однако, с другой стороны, вследствие ограничений на платные образовательные услуги в государственных вузах они получили возможность сохранить и даже увеличить свой контингент, не говоря уже о том, что право на государственное финансирование сохранилось за аккредитованными негосударственными школами. С одной стороны, Закон установил (по крайней мере, формально) более жесткий контроль над условиями образовательной деятельности, предусмотренными лицензией, однако, с другой стороны, была облегчена процедура прохождения государственной аттестации для вновь создаваемых образовательных учреждений. Наконец, новая редакция Закона на два с половиной года прекратила попытки приватизации государственных образовательных учреждений в форме прямого превращения в учреждения негосударственные, однако не закрыла возможности фактической приватизации в сфере образования путем закрытия государственных образовательных учреждений и последующего использования их имущества в иных целях.

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. 82-114.