

Образование в современной России: парадоксы модернизации или перспективы деградации?

Взгляд автора на проблему, обозначенную в заголовке этой статьи, может быть определен как синтетический. С одной стороны, это взгляд человека, некогда занимавшегося философскими проблемами культуры; с другой - «практикующего» законодателя, с 1990 г. разрабатывающего законы в области образования в профильных комитетах сначала Верховного Совета России, затем Совета Федерации Федерального Собрания и, наконец, Государственной Думы. Результатом всей этой работы стало глубокое убеждение в том, что образование ни в теоретическом плане, ни в плане практической политики не может рассматриваться только или главным образом как одна из бюджетных сфер. Образование в широком смысле, включающее обучение и воспитание (а именно так оно понимается в обеих редакциях Закона Российской Федерации «Об образовании»), представляет собой один из важнейших факторов воспроизводства человека и типа ментальности, характерного для определенного народа, а, следовательно, в переломные моменты истории - и модернизации общества.

Совершенно очевидно: образование воздействует на все без исключения уровни организации макросоциальной (социетальной) системы: общества, отдельных институтов, личности - и на все без исключения ее структурные элементы. Ни один социальный институт современного общества не может нормально функционировать без квалифицированных кадров и новейших технологических разработок. Отечественные и зарубежные экологи и глобалисты единодушно утверждают: без новой культуры выживания, без так называемого инновационного обучения человечество обречено на катастрофу. Спорят лишь о том, сколько времени осталось нам на осознание губительности технологической экспансии, не подкрепленной духовным совершенствованием - сорок, семьдесят или сто лет. И, наконец, ни одна общественная система не может нормально развиваться без системы ценностей, объединяющих ее членов. Нация, лишенная своих ценностей, превращается в толпу или, хуже - в гигантскую банду.

Одно из первых мест в формировании ценностей народа принадлежит образованию, которое, по общему мнению, представляет собой фундамент культуры - уникальной надбиологической системы трансляции социального опыта, механизма социального наследования, благодаря которому оказывается возможной реализация сущностных сил человека. Образование, таким образом, - один из важнейших универсальных компонентов социальной жизни любой страны, и тем более важный, чем выше уровень ее развития.

Парадоксы

В российском общественном сознании стало едва ли не общим местом мнение о том, что отечественная социальная реальность - реальность особого рода, которая изобилует парадоксами. Об этом писали все: от Чаадаева до Бердяева, от Герцена до теоретиков большевизма. Впрочем, справедливости ради надо сказать, что парадоксами страдает реальность любого общества, в

котором происходит революция, то есть коренная ломка прежней общественной системы и замена ее новой.

Именно такой исторический момент переживает в настоящее время Россия. Не строго научный термин «вторая русская революция» гораздо глубже отражает характер отечественного социально-политического процесса, нежели официально утверждаемая характеристика его (процесса) в качестве периода реформ. Выходя за рамки обозначенной темы, хотелось бы между прочим заметить, что любая революция - кульминационный пункт социальных конфликтов, высшее проявление антагонистического характера общественного развития, причем одной из особенностей революции является слабая прогнозируемость ее последствий, которые сплошь и рядом оказываются противоположными первоначальным намерениям субъектов революционного действия. Вследствие всего этого парадоксальность нашего развития возводится едва ли не в квадрат и затрагивает практически все сферы жизни. В число таких сфер, увы, попало и образование. Вот лишь некоторые современные его парадоксы.

Парадокс № 1. Может быть, никогда еще в составе правящей в России политической субэлиты не было так много людей с учеными степенями и академическими званиями, как в первой половине 90-х гг. И, может быть, никогда еще в мирное время наука и образование не оказывались в столь критической финансово-экономической ситуации. Поклонник Фрейда наверняка мог бы написать научный трактат о том, как и почему профессора и академики, попадая из академических сфер во властные структуры, будто обуреваемые комплексом Эдипа, способствуют уничтожению тех, кому они обязаны своим рождением в качестве ученых. Автору, впрочем, представляется, что Фрейд здесь ни при чем (он вообще малопродуктивен при объяснении макросоциальных процессов) и дело совсем в других закономерностях, на которые будет указано еще не раз.

Парадокс № 2. Новейшие отечественные идеологи радикального направления все время говорят о намерении догнать цивилизацию, но в отношении образования стимулируют движение едва ли не в прямо противоположную сторону. Вот лишь два примера.

Пример первый относится к финансовой сфере. Весь мировой опыт второй половины XX в. свидетельствует: при сколько-нибудь отлаженном экономическом механизме именно инвестиции в образование в конечном счете оказывались наиболее эффективными и определяли успех модернизации общества. Практически все страны, сумевшие добиться на определенных временных интервалах экстраординарных темпов экономического развития (так называемого «экономического чуда») за несколько лет до этого осуществляли мощные финансовые вливания в сферу образования, в которых секрет «чуда» во многом и заключался. В свою очередь, экономический подъем и относительно высокий уровень жизни большинства населения становились базой стабильности и демократии западного типа. Именно такая закономерность прослеживается в послевоенной истории Германии, Японии, Южной Кореи, отчасти - Италии. В России же состояние финансирования образовательной сферы в последние

пять лет может быть оценено как среднее... между неудовлетворительным и катастрофическим.

По оценкам Всемирного банка, доля расходов на образование в валовом внутреннем продукте составляла в СССР в 1970 г. 7 %, в России в 1994 г. - 3,4 %, то есть сократилась более чем в два раза. Причем в 70-80-х гг. сокращение было медленным и постепенным, а в 90-х стало обвальным. Для сравнения: доля расходов на образование в Соединенных Штатах Америки, Франции и Великобритании колеблется от 5,3 до 5,5 % ВВП. С учетом сокращения валового внутреннего продукта России за последние шесть лет не менее чем в два раза расходы на образование в реальном исчислении составляют в настоящее время не более четверти расходов 1970 года.

Еще больше сократился в России выпуск художественной литературы для детей в 1990-1994 гг.: по книгам - примерно в 3 раза (с 99,5 млн. до 34,9 млн.); по разовому тиражу газет - почти в 20 раз (с 13,3 млн. до 717 тыс.); по разовым тиражам журналов - примерно в 6 раз (с 21,8 млн. до 3,6 млн.).

В федеральном бюджете на 1996 г. на образование было выделено менее 15,2 триллионов рублей, тогда как, по расчетам специалистов, необходимо было, по крайней мере, 43 триллиона. Ценою огромных усилий Комитету Государственной Думы по образованию и науке удалось добиться существенного улучшения позиций образования в Федеральном бюджете 1997 года. Общая сумма расходов по этой статье увеличена приблизительно на 3 триллиона рублей, и, что не менее важно, все эти расходы отнесены к числу защищенных. Однако, во-первых, по расчетам Комитета, минимально необходимые расходы должны были составить приблизительно 37 триллионов (аналогичный Комитет Совета Федерации называл цифру 41 триллион, а объединенное Министерство общего и профессионального образования - приблизительно 57 триллионов в соответствии с действующими нормами законодательства); во-вторых, с большой вероятностью можно предполагать, что нормы Федерального Закона «О Федеральном бюджете на 1997 год» в части финансирования образования не будут реализованы.

Но, может быть, специалисты ошибаются, и система образования в условиях острого финансового кризиса в стране действительно может подождать? Информация с мест, поступающая в Комитет Государственной Думы по образованию и науке, свидетельствует об обратном. Так, в обращении коллектива физико-математической школы-лицея № 64 г. Омска читаем: «материально-техническая база большинства кабинетов давно морально устарела и за последние пять лет практически не обновлялась. За 1994-1995 учебный год в библиотеку поступило лишь 40 экземпляров художественной литературы на 920 учащихся школы, в 1995-1996 г. в школе не было выписано ни одного периодического издания для детей и ни одного методического журнала для учителей, в то время как в 1990 г. в библиотеку школы доставлялось до 65 наименований различных газет и журналов».

Другим примером может служить отношение исполнительной власти к проблеме приватизации образования, - отношение, вызывавшее социальное напряжение в обществе на протяжении всей первой половины 90-х гг.,

которое не вполне исчезло и во второй половине. Хорошо известно, что ни одна развитая страна Запада кампании по массовой приватизации образования не проводила. Что же касается стран с переходной экономикой, то, например, в Чехии подобные меры всерьез даже не рассматривались, хотя страна эта одна из немногих бывших социалистических, где «шоковая терапия» после 25 % спада дала существенные результаты, а премьер-министр В.Клаус считается любимцем М. Тэтчер. Тем не менее в 1991-1995 гг. раз за разом то через правительственные программы, то через проекты законов и указов Президента в общественное сознание и властные структуры «вбрасывалась» идея массовой приватизации образования по типу массовой приватизации в промышленности.

Любой специалист знает, что последствия обвальная, на идеологических мотивах замешанной приватизации, в промышленности измеряются спадом в 40-60 и более процентов по разным отраслям. В образовании же они, несомненно, были бы еще хуже, а именно, следующие.

Во-первых, резкое сокращение бюджетного финансирования: государство, которое скверно финансирует свои собственные образовательные учреждения, наверняка откажется финансировать приватизированные. И это будет логично.

Во-вторых, столь же резкое повышение доли платного для гражданина образования за счет бесплатного: у образовательных учреждений денег нет, а «жить» надо.

В-третьих, сокращение, возможно, в несколько раз количества обучающихся, превращение образования в привилегию для избранных. Социальная стратификация в России качественно отличается от стратификации в наиболее индустриально развитых странах, где за образование могут платить представители не только высшего класса, составляющего около 10 % населения, но отчасти и представители среднего класса, охватывающего примерно 60 %. В России же граждане, которых на Западе отнесли бы к разным группам низшего класса, составляют не менее 75-80 %. Платное негосударственное образование немедленно выбросит их детей из школ и вузов.

В-четвертых, превращение для многих образовательных учреждений образовательной деятельности во второстепенную, вытеснение ее коммерческой деятельностью, распродажа собственности образовательных учреждений. Поскольку платить за образование мало кто может, а «жить» надо, остается торговать и распродавать. Великий передел собственности под видом ее раздела и составляет, собственно говоря, великую тайну новейшей российской приватизации, - тайну, которая давно уже представляет собой секрет Полишинеля. При этом в образовании, как и в других областях, намеревались использовать остатки уравнилельной психологии «казарменного» коммунизма для введения отношений примитивного капитализма прошлого века.

В-пятых, вследствие названных и других неназванных здесь причин - полное разрушение системы образования в короткие сроки.

Представляется, что приведенный пример может послужить хорошим основанием для сентенции более общего порядка.

Попытки радикального слома прежней системы образования по принципу «до основания» и переделки ее по образцу развитых стран Запада (причем сплошь и рядом по образцу искаженному), предпринимаемые на протяжении почти всего последнего десятилетия (особенно второй его пятилетки) не только не способствовали, но угрожают и всей дальнейшей модернизации России.

На первый взгляд, такое утверждение многим покажется парадоксальным, если не нелепым. Действительно, если мы хотим, чтобы Россия вошла в число современных высоко индустриальных стран, разве не следует в кратчайшие сроки переделать все отечественные социальные институты по их образу и подобию? Однако уже второй, более внимательный взгляд, приводит нас к совершенно иным выводам. Во-первых, образование - система высокоинерционная, с длительным циклом воспроизводства и, следовательно, консервативная. Реформы дают здесь положительные результаты отнюдь не всегда, а социальные или организационные революции - крайне редко. Во-вторых, как это признают международные организации, включая ЮНЕСКО, бывшая советская, а ныне российская система образования по многим параметрам (за исключением материального и особенно финансового обеспечения) относится к числу передовых. Сохранение качества образования в таких условиях является приоритетом по отношению к его реформированию.

В декабре 1996 г. во время встречи делегации российских парламентариев с комиссаром американского штата Коннектикут по вопросам образования последний говорил о том, что Соединенным Штатам нужен федеральный образовательный стандарт, увеличение количества обязательных предметов, числа часов по математике и естественно-научным дисциплинам. На это автор данной статьи заметил приблизительно следующее: в последнее время мы идем на встречу друг другу; американцы хотят заимствовать кое-что из бывшей советской системы образования, а Россия очень активно перенимает американскую. Дай Бог обеим сторонам не перестараться!

Парадокс № 3. Чем больше новая власть критикует ошибки прежней, тем больше она их повторяет и умножает. Если в так называемый период застоя в ходу была формула: «в Советском Союзе, чтобы мало получать, надо долго учиться», то сейчас она оказалась еще гораздо более актуальной. Среди различных профессиональных групп работники образования по оплате труда обычно входят в первую пятерку снизу наряду с работниками науки, медицины и культуры. Одна из наиболее негативных тенденций последних лет советского периода - обесценивание высококвалифицированного труда - доведена таким образом до логического конца.

Правительство уже пять лет игнорирует Указ Президента № 1 и четыре года - положение статьи 54 Закона РФ «Об образовании», в соответствии с которым «для учителей и других педагогических работников размер средней

ставки заработной платы и должностного оклада устанавливается на уровне не ниже средней заработной платы работников промышленности». Фактически же, как отмечалось в справке счетной палаты Российской Федерации «О результатах тематической проверки своевременности и правильности использования средств на выплату в 1995 г. заработной платы работникам сферы образования и здравоохранения», эта зарплата составляет 55-60 %. Реальный уровень заработной платы в этих отраслях снизился за прошедший 1995 год на 32-43 %. Бюджет 1996 г. был составлен из расчета средней заработной платы педагогов в 316 тысяч рублей (примерно 60 долларов), то есть около 30 % от средней зарплаты в промышленности и 63 % от расчетного прожиточного минимума. Правительство не внесло ни в бюджет 1996, ни в бюджет 1997 увеличение заработной платы, предусмотренное его же (Правительства) собственным постановлением № 823 от 24 августа 1995 г. Только в процессе доработки проекта Федерального бюджета 1997 г. в Государственной Думе в него дополнительно удалось внести соответствующие расходы (увеличение оплаты труда работников образования в среднем в 1,34 раза).

Столь низкий экономический и социальный статус носителей «серого вещества» нации должен заставить интеллигенцию задуматься о ее собственной исторической судьбе. Совершенно очевидно: вторично в истории XX в. интеллигенция становится жертвой революции, которую сама во многом и подготовила и результаты которой оказываются прямо противоположными первоначальному прекраснородушным намерениям.

Правда, «философские пароходы» остались в прошлом, да в них и нет необходимости, ибо «утечка умов» из страны происходит иным способом. По оценкам специалистов, из страны эмигрировали 80 тысяч российских ученых, причем в большинстве своем это люди, входившие в научную элиту, в те самые 10 % научных работников, которые в любом современном обществе дают половину научной продукции. По данным Министерства обороны Российской Федерации, не менее 10 тысяч отечественных ученых, в основном связанных с военно-промышленным комплексом, уже находятся в США, около 1,5 тысяч - в Китае.

Парадокс № 4. Финансовое положение российской системы образования хуже, чем многих других отраслей, но уровень разрушения ее относительно меньше, а уровень эффективности значительно выше. Всемирный банк в упоминавшемся уже документе «Россия: образование в переходный период» признает, что обучающиеся в нашей стране имеют в среднем более высокий уровень знаний в естественных науках и математике, чем обучающиеся во многих государствах Организации экономического сотрудничества и развития. Как уже говорилось, достижения российской системы образования признаны и ЮНЕСКО, результатом чего стало проведение на базе вузов нашей страны ряда проектов международных организаций в рамках всемирного десятилетия образования.

Разумеется, надо иметь в виду, что благополучие в области реализации прав граждан на образование, о котором нередко говорили и говорят руководители соответствующего Министерства, является весьма

относительным. Во-первых, это благополучие на общем фоне, когда конституционное право на труд оборачивается правом работать без заработной платы, право на социальное обеспечение - пособиями, которые в семь-восемь раз ниже официально установленного прожиточного минимума, неприкосновенность частной жизни человека - прослушиванием телефонных переговоров руководителей предвыборного штаба действующего Президента, не говоря уже о депутатах Государственной Думы и т.п. На таком фоне положение с правом на образование действительно лучше. Во-вторых, для достоверных выводов явно недостает статистического материала. Так, выступая на парламентских слушаниях в Совете Федерации 15 апреля 1997 г., бывший зам. министра образования, а ныне зам. министра по делам сотрудничества со странами СНГ М.Н. Лазутова привела следующий разброс цифр по количеству детей от семи до восемнадцати лет, оказавшихся вне образовательных учреждений: по данным нового объединенного Министерства - около 300 тысяч, по данным прежнего Министерства образования - до 3,5 - 3,7 миллиона. В 1994-1995 учебном году в ответ на запрос автора этих строк Министерством образования называлась цифра 1 миллион 950 тысяч. Совершенно очевидно: без точной статистики желаемое всегда можно принять за действительное.

Тем не менее представляется вполне обоснованным следующий тезис: помимо исключительного чувства ответственности работников образования, именно инерционность, если угодно, консерватизм системы образования, обеспечивая, хотя бы и не полностью, сохранение духовного потенциала нации, оставляет России надежду на модернизацию в будущем. Более радикальное реформирование, а точнее - ломка образовательных институтов привела бы к безнадежному отставанию от наиболее передовых стран.

Парадокс № 5. Все минимально необходимые для защиты образования решения приняты как на уровне законодательной, так и исполнительной власти. Я имею в виду, конечно, президентский Указ № 1 и Закон РФ «Об образовании». Однако они и не выполняются и не отменяются. В любой цивилизованной стране возможно лишь 3 варианта отношения правительства к уже принятому закону: выполнять; добиваться отмены или пересмотра; уходить в отставку. Четвертого, как говорится, не дано. Россия, как всегда, идет другим путем: Указ и Закон приняты, однако исполнительная власть делает вид, что их нет. Предложения по пересмотру 54 статьи Закона РФ «Об образовании», регулирующей вопросы оплаты труда соответствующих профессиональных групп, внесены лишь через три года после подписания Указа № 1 и через два года после принятия Закона.

Перечисленные парадоксы отражают лишь некоторые противоречия развития института российского образования в переходный период. Как известно, одним из механизмов регулирования и разрешения противоречий в условиях современных индустриальных обществ является законодательство. Процесс, задачи, границы возможностей законодательства в области образования составляют предмет следующего раздела статьи.

Законодательство

В 90-х гг. российское образовательное право формировалось весьма активно, хотя и отставало по темпам перемен от областей права, регулирующих экономические отношения. Такое отставание, впрочем, имеет не только свои отрицательные, но и положительные стороны: колебания революционного «маятника» сказались на системе образования меньше, чем на других институтах, хотя все-таки сказались.

Наиболее значимыми правовыми актами в области образования, действовавшими в 90-х гг. в Российской Федерации, являются:

- Указ № 1 Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР» (июль 1991 г.);
- Закон Российской Федерации «Об образовании» (июль 1992 г.);
- Федеральный Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (январь 1996 г.) - фактически новая редакция предыдущего закона;
- Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Представляется, что минимально необходимый уровень правового регулирования отношений в области образования этими законодательными актами обеспечен. Вместе с тем процесс формирования образовательного права не выдерживает критики с точки зрения «чистой» логики.

В условиях стабильного развития или управляемых реформ логика формирования нормативно-правовой базы российского образования должна была бы выглядеть следующим образом: национальная доктрина образования - федеральная программа развития образования - федеральный закон «Об образовании» - серия конкретизирующих его законодательных актов. Однако в обстановке «шоковой терапии» и малых гражданских войн эта логика, естественно, оказалась искаженной, а направление законотворчества - иным, едва ли не противоположным логике.

Национальная доктрина образования должна была определить главным образом ценностную, идеологическую сторону развития этого процесса, однако в настоящее время она не только не принята, но работа над этим документом находится в зачаточном состоянии. Последнее не случайно, ибо в условиях коренной ломки прежней системы решение даже таких проблем, общенациональный характер которых очевиден, становится предметом острого столкновения социально-групповых интересов и, соответственно, политических конфликтов. Поскольку Россия в настоящее время все еще не вышла из фазы так называемых радикальных трансформаций (т.е. революционной фазы), начавшейся в 1991 г., принятие национальной доктрины образования в ближайшие годы остается проблематичным.

В отличие от национальной доктрины образования, федеральная программа развития образования представляет собой документ не идеологический, а технологический. Утверждение этой программы высшим органом государственной власти России предусматривалось Законом «Об образовании» 1992 г. Правительство внесло соответствующий проект в Государственную Думу осенью 1994 г., однако руководство первой (пятой) Государственной Думы так и не вынесло его на утверждение, полагая такую

процедуру не соответствующей российской Конституции 1993 г. Когда же новая редакция Закона «Об образовании» 1996 г. подтвердила необходимость утверждения федеральной программы федеральным законом, выяснилось, что за два года эта программа сильно устарела и ее пришлось подвергнуть существенной переработке. Принятие федеральной программы развития образования в Парламенте может вызвать не меньше дебатов, чем принятие национальной доктрины образования, однако эти дебаты будут вращаться по преимуществу не вокруг идеологических, а вокруг финансовых проблем.

В сложившейся ситуации российскому законодателю не остается ничего другого, как заниматься «достройкой» системы образовательного права по принципу «заполнения пустот», действуя сообразно уже не «чистой», а ситуационной логике. При этом следует иметь в виду, как минимум, семь основных направлений законотворческой работы.

I. Конституционное законодательство - проблема, которая в виду ее особой важности требует наиболее подробного анализа.

Как ни парадоксально это звучит, юридической угрозой номер один для российского образования, а следовательно и для модернизации страны, может стать действующая Конституция РФ, и, в частности, статья 43, если она будет реализована на практике. Приведем текст статьи.

«Статья 43.

1. Каждый имеет право на образование.

2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.»

За время работы в Совете Федерации и Государственной Думе автору этих строк не приходилось слышать ни единого высказывания педагогов, политиков или представителей общественности в защиту 43 статьи, точно также как не встретилось ни одного человека, который бы ее одобрял. Представляется между тем, что в действительности статья еще хуже своей репутации.

В самом деле, возмущение общественности обычно ограничивается тем, что эта статья по существу предполагает введение платного среднего общего и начального профессионального образования. Причем если плата за обучение в старших классах школы в свое время уже вводилась в Советском Союзе, то платное профессионально-техническое образование - это новация,

которая выглядит особенно нелепо, поскольку в ПТУ учатся почти исключительно дети представителей, как принято говорить на Западе, низшего класса - более того - дети родителей, по уровню доходов находящихся за чертой бедности.

Бурная реакция общественности заметно спала после издания Президентом Указа № 1487 от 8 июля 1994 г. «О гарантиях прав граждан Российской Федерации на получение образования», причем, на взгляд автора, спокойствие наступило слишком рано. Во-первых, данный Указ значительно осложнил правовое поле в области образования, заведомо создавая нежелательный прецедент исполнения законов только в случае их подтверждения указами Президента. Во-вторых, Указ гарантирует гражданам бесплатность среднего общего и начального профессионального образования, но отнюдь не его общедоступность. Таким образом, проблема обучения подростков после окончания ими 9-ти классов осталась после издания Указа открытой с той лишь разницей, что дети необеспеченных родителей лишаются полноценного образования не на прямую, из-за нехватки денег, а косвенным образом - через конкурс в старшие классы школы и ПТУ.

Только подписание Президентом Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (фактически новая редакция Закона «Об образовании») после повторного преодоления вето на этот закон Советом Федерации первого созыва создало правовые гарантии реализации права граждан на общедоступное среднее (полное) общее и начальное профессиональное образование.

Отметим еще два порока 43 статьи, которые в настоящее время не стали предметом столь пристального внимания общественности. Первый из них состоит в том, что статья гарантирует всем гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного образования (т.е. детских садов и яслей). И даже если считать, что это относится только к образовательным услугам, а не к содержанию детей в дошкольных учреждениях, нонсенса это не устраняет. Хотя данная норма вызывает сочувствие среди части педагогов и родителей, никто из ее сторонников еще не смог объяснить, как можно получить бесплатные и общедоступные образовательные услуги в учреждениях, которые сами не являются ни общедоступными, ни бесплатными?

Второй порок статьи состоит в том, что она гарантирует гражданам общедоступное (т.е. без конкурса) и бесплатное среднее профессиональное образование (в техникумах, колледжах и т.п.). Это значит, что государство обязуется всем желающим предоставить место в любом среднем профессиональном учебном заведении, куда вознамерятся поступить абитуриенты. Как быть, если все они захотят учиться, скажем, на финансистов, брокеров или торговых работников, не знает никто.

Конституционные гарантии общедоступности среднего профессионального образования не только невыполнимы, но в нынешних условиях бессмысленны и чреваты негативными последствиями. Так, массовая подготовка специалистов среднего звена при отсутствии реальной потребности в них повлечет крупные затраты бюджетных средств в ущерб

другим уровням образования и породит очаг социальной напряженности в лице многих тысяч безработных выпускников средних специальных учебных заведений.

Совершенно очевидно, что две вышеназванные нормы, установленные статьей 43 Конституции РФ, постигнет судьба Указа № 1. С другой стороны, если бы население всерьез относилось к Основному Закону, который к тому же объявлен законом прямого действия, суды оказались бы завалены миллионами исков по поводу платы за дошкольные учреждения и проведения конкурсов в средних профессиональных учебных заведениях. Следовательно, только юридическая неграмотность населения спасает власть от необходимости выполнять неисполнимую норму ею же инициированной Конституции.

Главное же состоит в следующем: понижая уровень общедоступного и бесплатного образования в России, статья 43 Конституции РФ идет против общецивилизационной тенденции, ярко проявляющейся в индустриально развитых странах. Серьезные футурологи всех политических направлений - от правых консерваторов до левых социалистов, от сторонников постиндустриализма до теоретиков Римского клуба - в один голос утверждают, что именно образовательный потенциал, чем дальше, тем более будет определять статус человека в обществе и статус нации в мире.

Следует заметить, что действующая Конституция Российской Федерации с точки зрения порядка ее пересмотра принадлежит к сверхжестким. Принять ее, пожалуй, было на два порядка легче, чем теперь изменить. В соответствии со статьей 135 Конституции РФ положения главы 2, к которой принадлежит и статья 43, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Для внесения изменений в статьи этого раздела Конституции необходима поддержка 3/5 от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. При получении такой поддержки созывается Конституционное Собрание в порядке, предусмотренном соответствующим федеральным законом, который на сегодняшний день не принят. Другим способом изменения норм данного раздела является общероссийский референдум.

Прекрасно сознавая это, Комитет по вопросам науки, культуры и образования Совета Федерации первого созыва, в котором тогда работал автор этих строк, предложил тем не менее в 1995 г. новую редакцию статьи 43 Конституции, поддержанную 114 депутатами Верхней палаты. Эта новая редакция гласит:

«Статья 43.

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

2. Каждый имеет право на образование.

3. Гражданам Российской Федерации гарантируется равное право на образование, общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального образования и на конкурсной основе бесплатность среднего, высшего и послевузовского профессионального образования в

государственных, муниципальных образовательных учреждениях. Ограничения права граждан на профессиональное образование могут быть установлены только федеральным законом.

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

Как видит читатель, новый текст статьи предусматривает:

1. Провозглашение сферы образования приоритетной и находящейся под защитой государства. Данная норма необходима для гарантированного сохранения и приумножения интеллектуального потенциала России. Выход из политического и экономического кризиса, по нашему мнению, невозможен при отсутствии действительной приоритетности развития образования.

2. Сохранение нормы действующей Конституции о праве каждого на образование.

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

4. Сохранение нормы действующей Конституции об обязательности основного общего образования. Причем ответственность за выполнение этой нормы предлагается возложить не только на родителей или лиц, их заменяющих, но и на органы местного самоуправления, являющиеся учредителями большинства общеобразовательных школ.

Совершенно очевидно: принятие статьи 43 в новой редакции создало бы надежные правовые основы для обеспечения образовательного уровня населения, соответствующего потребностям общества, которое действительно намерено модернизироваться в направлении постиндустриальной цивилизации. Точно также совершенно очевидно, что специальный референдум по новой редакции статьи 43 назначен не будет. Единственный сколько-нибудь реальный шанс - присоединить данный вопрос к вопросам одного из возможных в обозримой перспективе референдумов (например, по проблеме интеграции России и Белоруссии).

II. Разработка частных федеральных законов, регулирующих отношения в отдельных сферах или отдельных секторах системы образования. После принятия базового закона внимание законодателя было сосредоточено по преимуществу на этой группе законов, которые можно назвать «сферными» или «секторными». Так, сначала в Верховном Совете, затем в Совете Федерации при участии автора этих строк был разработан Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», который после двукратного вето Президента и соответствующих согласительных процедур был в третий раз принят Парламентом и подписан Президентом в августе 1996 г. Депутатами

Государственной Думы первого созыва разработан, а депутатами Государственной Думы второго созыва подготовлен к первому чтению проект федерального закона «О негосударственном секторе системы образования». В настоящее время Правительством внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О дополнительном профессиональном образовании», а в самой Думе начата работа над аналогичным законом более общего характера - «О дополнительном образовании». В перспективных планах Правительства и Комитета по образованию и науке Государственной Думы значатся также законы «О начальном профессиональном образовании», «О среднем профессиональном образовании», «Об общем образовании», «О дошкольном образовании». Если продолжить строительные аналогии, можно сказать, что с принятием этих законов возведение «стен здания» российского законодательства в области образования будет завершено.

III. Разработка законодательных актов, «запускающих» в действие отдельные нормы базового федерального Закона «Об образовании», сформулированные в нем в общей форме или содержащие прямую отсылку к будущему законодательству. Это законы о том, как нужно исполнять базовый федеральный закон; их условно можно было бы назвать «пусковыми». Всего таких законов потребуется около десяти.

Один из них уже принят: Федеральный закон «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей». Конкретизируя норму статьи 55 Федерального закона «Об образовании», он устанавливает отныне, что педагогическим работникам, которым назначена пенсия за выслугу лет, она выплачивается независимо от продолжения работы по прежней специальности. Время, прошедшее со дня принятия закона показало, что он оказал благоприятное воздействие на закрепление в учреждениях образования опытных педагогических кадров.

Другой закон этой серии - Федеральный закон «Об определении средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений», который, как и предыдущие разработан при участии автора этих строк, принят в январе 1996 г. Государственной Думой, отклонен Советом Федерации ввиду неприемлемости отдельных положений и в настоящее время находится в затянувшейся стадии согласования между двумя палатами Федерального Собрания. Закон не просто воспроизводит нормы оплаты труда работников образовательных учреждений, установленные Указом № 1 Президента России и статьей 54 Федерального закона «Об образовании», - нормы, провозглашенные еще в 1991-92 гг., но не действующие до сих пор, - но и подробно прописывает, что, как и когда должно делать Правительство, чтобы эти нормы исполнялись.

Среди неразработанных законов данной группы наиболее важным и вместе с тем наиболее сложным для принятия является федеральный Закон «О федеральных нормативах финансирования образовательных учреждений». Согласно статье 41 новой редакции Федерального Закона «Об образовании», такие нормы должны устанавливаться по каждому типу, виду

и категории образовательного учреждения ежегодно одновременно с принятием федерального бюджета и утверждаться федеральным законом. Нормативное финансирование образовательных учреждений в расчете на каждого обучающегося применяется в ряде стран с переходной экономикой (например, в Чехии). В России эта норма бездействует с 1992 г. Правительство ни разу не внесло в парламент соответствующий законопроект, а разработка его силами парламентских комитетов представляется чрезвычайно сложной. Между тем именно этот закон мог бы помочь покончить с остаточным принципом финансирования образования, применявшимся в последние десятилетия советского периода и многократно усиленным в период постсоветский.

Впрочем, гримасы кризисного времени таковы, что любая благая идея легко превращается в противоположность. Вот и в данном случае в Комитете Государственной Думы по образованию и науке появилась информация о планах Министерства финансов, согласно которым не бюджет образования будет рассчитываться путем умножения финансовых нормативов на число обучающихся, а, наоборот, финансовые нормативы - путем деления урезанного бюджета образования на то же число! И если это произойдет, известная формула, согласно которой революция пожирает своих детей, будет подтверждена еще раз.

IV. Подготовка законов синтетического типа, двойного назначения, «бинарных» или бифункциональных. Это законы, которые могли бы быть отнесены как к первой, так и второй группе, не укладываясь по своему содержанию исключительно ни в одну из них. Таковы, например, федеральные законы «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» и «О государственной поддержке начального профессионального образования». Оба подготовлены при участии автора статьи, приняты Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания России, оба отклонены Президентом. Работа над ними в настоящее время продолжается. При этом оба закона регулируют отношения в определенной сфере или секторе образования и вместе с тем содержат механизмы реализации норм базового федерального закона. Особенно важен в этом отношении закон «О государственной поддержке начального профессионального образования», ибо впервые в истории российского законодательства в нем предпринята попытка установить нормативы расходования финансовых средств на каждого обучающегося в этой системе с учетом особенностей их социального и правового положения.

V. Внесение в законодательные акты норм, регулирующих правовые отношения субъектов образовательной деятельности, причем таких норм, которые содержатся не в законодательстве об образовании, а в иных законодательных актах. Речь идет о нормах, относящихся к пограничным областям права. Здесь мы имеем дело с чрезвычайно широкой и не всегда успешно реализуемой профильными парламентскими комитетами областью деятельности - начиная с налогового законодательства и кончая законодательством о воинской обязанности и военной службе. При этом

регулярно приходится сталкиваться с ситуациями, когда законопроекты, вторгающиеся в область образовательного права, расходятся с буквой, а иногда и с концепцией базового Федерального закона «Об образовании».

VI. Защита интересов образования в бюджетном законодательстве. По существу это направление законотворческой работы представляет собой частный случай предыдущего, но случай особой важности и сложности. Сложность эта обусловлена, как минимум, двумя причинами.

Во-первых, федеральный бюджет - эта одна из тех областей законодательства (увы, не являющаяся исключением), где отечественная практика более всего отстает от практики так называемых правовых государств. Так, знакомство с федеральным бюджетным законодательством Соединенных Штатов Америки и бюджетным законодательством штата Коннектикут убедило автора этих строк в том, что американские законодатели с самого начала подразделяют бюджетные расходы на две части. Первая часть - расходы, не подлежащие произвольному распределению и предназначенные для финансирования реализации уже действующих законов. На них законодатели заведомо не покушаются. Вторая часть - расходы, подвергающиеся распределению в каждом финансовом году, в том числе средства, предназначенные для инвестирования и реализации дополнительных социальных программ. Напротив, российское правительство, внося в парламент проект Федерального Закона о Федеральном бюджете на очередной год, не только не исходит из действующего законодательства, но, как правило, не вносит и законопроекта о приостановлении норм тех Федеральных Законов, финансирование реализации которых в проекте бюджета не предусмотрено. В результате депутаты долго и не всегда успешно выясняют, какие же нормы законодательства, требующие финансирования, будут исполняться в следующем финансовом году и в конце концов многие вотируют бюджет, так и не получив точной информации.

Во-вторых, поправки к бюджетному законодательству относятся к числу наиболее трудно проходимых, ибо здесь депутатам приходится выносить решение, принимая во внимание отнюдь не только общие соображения (например, на счет исключительной важности образования для будущего страны), но и конкретные расчеты. После принятия основных показателей федерального бюджета и их распределения по основным разделам любое увеличение расходов означает их сокращение по другой статье, а это в большинстве случаев оказывается задачей неразрешимой.

Как уже отмечалось, раздел «Образование» в Федеральном Законе о федеральном бюджете на 1997 г. оказался одним из немногих, где предусматриваются более высокие реальные расходы, чем в 1996 г. Однако такое увеличение расходов не только не покрывает финансовых потребностей, но и не соответствует нормам действующих федеральных законов «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

VII. Разработка законодательных актов генерализирующего типа. Помимо национальной доктрины образования, о которой говорилось выше, в

настоящее время уровень развития образовательного права позволяет поставить вопрос о подготовке образовательного кодекса. При наличии политической стабильности и необходимого финансирования такой кодекс мог бы быть подготовлен в течение двух-трех ближайших лет.

Выводы

В заключение представляется целесообразным сформулировать несколько выводов и предложений.

1. История России (и не только России) знает примеры, когда модернизации общества осуществлялась за счет истощения, частичной деградации или даже частичного уничтожения главного общественного богатства - человека. Однако, во-первых, такой антагонистический характер прогресса был возможен либо на стадии доиндустриального общества (петровские реформы), либо на стадии так называемой экстенсивной индустриализации («великий перелом» по Сталину). Построение же постиндустриального общества в прямом и переносном смысле на костях миллионов людей представляется невозможным, в частности, и вследствие принципиального изменения роли «человеческого фактора» в современных индустриальных и социальных технологиях. Во-вторых, даже в периоды варварских модернизаций досоветская и советская власть необходимость форсированного развития образования понимала, хотя и придавала ему классовый или идеологический характер. Вопрос о том, когда такая необходимость будет осознана новейшей российской политической элитой, остается открытым. В любом случае императивом времени является формула, предложенная нами еще на парламентских слушаниях 1994 г. в Совете Федерации: через образование к реформированию общества в интересах большинства народа.

2. Методы реформирования образования в России не могут быть заимствованы из других сфер общественной жизни, как вследствие высокого уровня развития системы образования в Советском Союзе, так и вследствие ее инерционности и консерватизма. Для обеспечения модернизации России сохранение высокого образовательного уровня населения важнее перестройки системы. Эволюция здесь принципиально предпочтительнее революции, и, может быть, это тот несчастный случай, когда справедливой является формула Франца Йозефа Штрауса: «быть консерватором - значит маршировать во главе прогресса»!

3. Правовое обеспечение приоритетного развития образования в качестве двигателя российской модернизации предполагает решение, как минимум, двух задач: принятие новой редакции статьи 43 Конституции РФ; реализация в полном объеме Указа Президента № 1 и действующих Федеральных Законов в области образования. О достоинствах и недостатках этих документов можно спорить, но пока ни Указ, ни Законы не отменены, исполнительная власть должна их исполнять (на то она и исполнительная). Иначе все разговоры о строительстве правового государства останутся очередной идеологической компанией.

4. Рассматривая сакраментальные вопросы о том, где найти средства на финансирование образования (а равно науки, культуры и социальных

программ), следует ли отнимать у крестьян, чтобы платить учителям и т.п., необходимо иметь в виду следующее. Теоретически возможны три модели финансирования образования.

Модель первая - нынешняя - «остаточная», равнозначная разрушению. Поскольку, как уже говорилось, инерционность образования выше, чем производства, опирающегося на технологии обычного уровня, восстанавливать его (образование), как и высокотехнологичные предприятия, придется не годами, а десятилетиями. Переход в ранг государств третьего, а может быть, и четвертого мира стране в этом случае обеспечен.

Модель вторая - инфляционная, которую пытался проводить в начале 90-х гг. Верховный Совет России при противодействии исполнительной власти. Логика сторонников этой модели была такова: если уж руководство страны при монополярной экономике «отпустило» все цены и пустилось, что называется, во все тяжкие инфляции, не остается ничего другого, как финансировать будущее нации за счет печатного станка. Согласно расчетам, дополнительный бюджетный дефицит был бы в этом случае не велик, а связанные с ним дополнительные неприятности должны были в будущем многократно перекрываться выгодами от сохранения интеллектуального потенциала нации.

Модель третья - перераспределительная, которая связана с поисками дополнительных источников финансирования. Такими источниками могут быть:

- сокращение бюрократического аппарата, который в Москве по сравнению с советскими временами вырос не менее чем в три раза и поглощает, по оценкам Фонда "Реформа", 8 % консолидированного бюджета России против одного процента консолидированного бюджета в Советском Союзе;

- ограничение вывоза капитала из России, составляющего не менее 20 миллиардов долларов в год (эта сумма сопоставима с дефицитом федерального бюджета);

- отмена налоговых льгот для покровительствуемых Правительством корпораций и высокое налогообложение верхней части личных доходов так называемых «новых русских» в случае, если эти доходы идут на личное потребление, а не вкладываются в производство;

- прекращение бесплатной раздачи или демпинговой распродажи государственного имущества, в том числе и прежде всего - представителям перелицованной бюрократии и т.д. и т.п.

На протяжении всей своей работы в парламенте автор этих строк выступал за третью модель, хотя и вторая по сравнению с первой представляется меньшим злом.

5. Уверен: ситуация в образовании определяется главным образом не состоянием самого образования, а состоянием общества, а потому проблемы образования только или преимущественно средствами самого образования решены быть не могут. Образование - это зеркало системы, а пенять на зеркало - занятие бессмысленное. Поэтому если политическая элита страны

не действует по формуле Людовика XV «после нас - хоть потоп», а сколько-нибудь серьезно обеспокоена будущим нации, необходимо обеспечить высокий социальный статус тех, кто занимается высококвалифицированным, в том числе интеллектуальным трудом. Помимо оплаты труда, этот статус мог бы подкрепляться системой налогообложения, при которой, скажем, доходы от «ноу хау» облагались бы иначе, чем от спекуляций на вывозе сырья, доходы оперного театра - иначе, чем доходы от шоу-бизнеса и т.п. Вместо модных призывов к обогащению любыми способами необходима пропаганда различных форм духовности или, на худой конец, честного стяжательства.

Однако все это не может быть достигнуто в рамках корректировки данного «курса реформ», ориентированного на передел собственности и создания социальной базы существующей власти в лице крупных собственников. Специальный анализ проблем защиты образования как фактора, обеспечивающего будущее нации, с неизбежностью выводит поэтому на общий вывод: стране нужна другая реформа, новый курс, стратегия которого должна быть гораздо ближе Кейнсу и Рузвельту, чем Фридману и неоконсерваторам 80-х гг. Только в этом случае описанное выше состояние российского образования можно будет отнести на счет парадоксов модернизации, а реальные ныне перспективы его (образования) деградации останутся в прошлом.

Статья подготовлена летом 1997 г. для журнала «Вестник Омского отделения Академии гуманитарных наук».

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. 10-20.

Проблема законодательных гарантий развития образования в России

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

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

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

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

1) Конституционный;

2) Специальное законодательство;

3) Бюджетное законодательство.

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

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

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

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

«Статья 43.

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

2. Каждый имеет право на образование.

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

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

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

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

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

в) статья 40, дополняемая следующими нормами:

- об ответственности работодателей за повышение профессиональной квалификации работников;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Материал подготовлен летом 1995 г.

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

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. Прочитую 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 альты 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 первоначальном 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-І 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 трасе». Текст статьи привожу целиком без сокращений и комментариев.

* * *

Страсти о трасе.

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 220 человек в 1980 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 обвальная 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 внутривладементскую 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, содержащихся 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 - парладементско-президентскую.

17.08.95г. Президент Российской Федерации отклонил Закон, причем характер замечаний, содержащихся 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 Парладементу 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 Парладементу для согласительных процедур, явно не хватало - стремительно приближались парладементские 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... парладементские выборы! Парладементарии, 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 последнего 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, многочисленных 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 Минобрнауки 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 дальнейшей 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 образованием, 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 учреждениях 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 недофинансирования 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. То же 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, зарубежных 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 *большую* 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 цитированных 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 репрофилированием 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 избежать 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.

Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»: история и концептуальное введение

Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» № 125-ФЗ (См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 35, ст. 4135) - второй по значению после базового закона Федеральный законодательный акт в области образования, действующий в России в настоящее время. Уже само название указывает на его принадлежность к законам «отраслевого» или «секторного» типа. И хотя Закон в значительном количестве содержит отсылочные нормы, его, несомненно, можно отнести к законам прямого действия. Применительно к области высшего и послевузовского профессионального образования Закон конкретизирует нормы базового закона и вводит целый ряд новых положений, определяющих характер и основные направления образовательной политики в данной области.

Когда 22 августа 1996 г. Президент России после двукратного вето подписал, наконец, Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», его разработчикам, включая автора этих строк, казалось, что установлен абсолютный рекорд продолжительности работы над законодательным актом. Тогда мы еще не знали, что судьба проектов федеральных законов «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» и «О государственной поддержке начального профессионального образования» будет аналогичной. Действительно, над Законом успели поработать три российских парламента, а сам процесс разработки и принятия проходил четыре круга, причем не всегда движение по этой «спирали» шло по классическим канонам - «от низшего к высшему».

«Вергилиями» законопроекта по названным выше четырем кругам были:

- профильный комитет Верховного Совета России;
- рабочая группа и аналогичный комитет Совета Федерации первого созыва;
- аналог последнего в Государственной Думе первого созыва;
- наконец, Комитет по образованию и науке Государственной Думы второго созыва, на долю которого выпало двукратное согласование законопроекта с президентской стороной после двукратного вето.

* * *

Разработка проекта Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» стала совместной инициативой Госкомвуза России и подкомитета по высшему образованию Комитета по науке и народному образованию Верховного Совета России, - подкомитета, руководимого в то время народным депутатом России, заместителем

председателя Комитета по науке и народному образованию В.А. Грачевым. Концепция и уровень разработки законопроекта уже тогда удовлетворяли требованиям профильного ведомства, но, как выяснилось, не требованиям большинства членов профильного парламентского комитета. Обсуждение законопроекта в Комитете весной 1993 г. было достаточно сложным. Наиболее активно, среди прочих, обсуждались вопросы о сохранении двухступенчатой системы научных степеней (кандидат наук, доктор наук) и ученых званий (доцент, профессор), а также и главным образом - об отношении между учреждениями высшего профессионального образования и предшествующих ему уровней (начального профессионального и среднего профессионального образования), включая вопрос о целесообразности и возможных моделях их интеграции.

В итоге было принято решение: отложить вынесение законопроекта на первое чтение и разработать сначала общую концепцию профессионального образования, в которой подсистема высшего профессионального образования рассматривалась бы не в качестве изолированной и самодостаточной, но вписывалась в более общую систему профессионального образования. Однако этим благим намерениям, как, впрочем, и многим другим, не суждено было воплотиться в жизнь по причинам, далеким от логики образовательного законодательства, но вполне соответствующим законам политических революций, а именно, вследствие малой гражданской войны в Москве в сентябре - октябре 1993 г.

* * *

Работа над законопроектом возобновилась по второму кругу в Комитете по вопросам науки, культуры и образования Совета Федерации первого созыва, где волею судьбы оказались участники работы над законопроектом в Комитете Верховного Совета: В.А. Грачев (в роли руководителя аппарата), Е.В. Буслов (в роли советника Комитета и главного разработчика законопроектов) и автор этих строк (в роли председателя подкомитета по образованию и подготовке кадров). Председателем Комитета по вопросам образования, науки и культуры был избран ректор Рязанского государственного медицинского университета Е.А. Строев - также народный депутат России первого созыва.

В сентябре 1994 г. решением профильного Комитета Совета Федерации была создана специальная рабочая группа, в которую, помимо депутатов и сотрудников аппарата Совета Федерации, входили два депутата Государственной Думы (В.А. Василев и В.Н. Шестаковский), представители Госкомвуза России во главе с В.Д. Шадриковым, Минобразования России, Российского Союза ректоров, профессиональных союзов и других организаций. Роль руководителя малой рабочей группы выпала автору этой книги. Забегая вперед следует заметить, что результатом деятельности рабочей группы стал проект федерального закона «О высшем и

послевузовском профессиональном образовании», внесенный Советом Федерации в Государственную Думу постановлением СФ № 476-1СФ от 23.05.95

Хотя к тому времени рабочая группа располагала проектом Закона, в свое время разработанным Госкомвузом, переработанным в подкомитете по высшему образованию Верховного Совета и вторично доработанным Госкомвузом России, было принято предложение автора о специальной процедуре обсуждения проекта. Суть этой процедуры, которую, скорее, следовало бы назвать нормальной, чем специальной, заключалась в том, чтобы предварить детальную проработку текста дискуссией по заранее определенному кругу концептуальных вопросов с тем, чтобы попытаться согласовать основные позиции, а затем лишь реализовать их в тексте Закона. Вот лишь некоторые из таких вопросов, ставшие предметом обсуждения рабочей группы.

1. Должен ли социальный институт высшего образования рассматриваться, главным образом, в качестве особой системы или же преимущественно в качестве подсистемы системы образования?

При всей кажущейся очевидности ответа вопрос этот отнюдь не представляется праздным и имеет отнюдь не только теоретико-правовое, но и практическое значение. От ответа на него зависит выбор пути решения целого ряда проблем, включая, например, следующие:

- насколько оправданным является выделение законодательства в области высшего и послевузовского профессионального образования в качестве особой области законодательства?

- целесообразно ли рассматривать государственную политику в указанной области в качестве самостоятельного направления внутренней политики или же исключительно как элемент образовательной политики в целом?

- следует ли признать, что принятию федерального закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании должно предшествовать утверждение концепции профессионального образования в целом?

- следует ли в законе о высшем и послевузовском профессиональном образовании повторять относящиеся к этой области образования нормы, уже прописанные в базовом законе или же только нормы, его уточняющие и конкретизирующие?

Забегая вперед, можно сказать, что в ответах на эти и подобные вопросы разработчики данного, как и других отраслевых, а отчасти и бифункциональных законов, стремились следовать некоей «средней линии», руководствуясь не столько научно-теоретическими, сколько практически-политическими соображениями. Так, рассматриваемый Закон устанавливает наличие особого законодательства в области высшего и послевузовского профессионального образования и государственной политики в этой сфере, однако лишь в качестве составной части или направления, соответственно, образовательного законодательства и образовательной политики.

Аналогичным образом решается вопрос о воспроизводстве в отраслевом законе норм закона базового: руководствуясь интересами пользователей закона, разработчики перенесли часть текста в его «тело», не избегая вместе с тем отсылок к базовому закону (в случае, если соответствующие нормы исчерпывающим образом в нем прописаны) и, разумеется, дополняя и конкретизируя уже действующие нормы новыми, отражающими специфику данного уровня образования. Такой вариант значительно облегчает задачи пользователя, позволяя ему постоянно работать не с двумя текстами законов (базового и отраслевого), но, главным образом, с последним из них, обращаясь к первому лишь в случаях прямой необходимости при наличии отсылочных норм.

2. Суть второй группы вопросов связана с «механизмом действия» закона, говоря конкретно, с тем, является ли система прописанных в нем норм самодостаточной, а сам закон - исключительно законом прямого действия, либо для «запуска» целого ряда таких норм требуются иные законодательные и подзаконные акты? В последнем случае речь может идти о принятии специальных «тумблерных» законов, постановлений и иных нормативных правовых актов правительства, профильного министерства, наконец, типового положения об учреждении высшего профессионального образования (в настоящее время действует такое положение, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.03.93 № 597 в редакции от 27.12.94). Возможны также различные комбинации из перечисленных нормативных правовых актов, включая полный их набор.

Необходимость целого ряда «тумблерных» законов и подзаконных актов, включая типовое положение, является одной из двух важнейших отличительных характеристик законов отраслевого («уровневого») типа. Другую характеристику составляет собственно сфера действия Закона, охватывающая определенный уровень образования. Рассматриваемый Закон содержит:

- 23 отсылки к законодательству вообще (См.: ст. 3 п. 1.; ст. 5 п. 2.; ст. 8 п. 1.; ст. 10 п. 1, 3; ст. 11 п. 2, 3, 9; ст. 12 п. 1.; ст. 14 п. 4.; ст. 15 п. 1, 4, 7; ст. 16 п. 2.7, 2.8, 3; ст. 21 п. 4; ст. 24 п. 1.5, 1.8; ст. 27 п. 5; ст. 28 п. 4; ст. 32 п. 2; ст. 33 п. 4);

- 6 отсылок к Закону РФ «Об образовании» (См.: ст. 2 п. 1; ст. 10 п. 1; ст. 14 п. 3; ст. 16 п. 2; ст. 26 п. 1; ст. 30 п. 6);

- 2 отсылки к «тумблерным» законам (См.: ст. 14 п. 1; ст. 20 п. 7);

- 11 отсылок к нормативным правовым актам Правительства (См.: ст. 5 п. 3, 6; ст. 6 п. 8; ст. 11 п. 6, 7; ст. 16 п. 3; ст. 19 п. 4; ст. 21 п. 3; ст. 24 п. 5; ст. 30 п. 6, 8);

- 10 отсылок к нормативным правовым актам федерального органа исполнительной власти, координирующего политику в области высшего и послевузовского профессионального образования (См.: ст. 6 п. 9; ст. 16 п. 3, 6; ст. 17 п. 4; ст. 20 п. 2; ст. 23 п. 5; ст. 24 п. 4; ст. 26 п. 2; ст. 27 п. 6; ст. 28 п. 1);

- 5 отсылок к уставам образовательных учреждений (См.: ст. 8 п. 3; ст. 12 п. 2; ст. 16 п. 3, 10; ст. 20 п. 4);

- итого 57 норм отсылочного характера.

3. Следующая группа вопросов, дискутировавшихся разработчиками Закона, касалась соотношения прав граждан в области высшего и послевузовского профессионального образования и академических свобод. Дело в том, что в доработанном проекте Закона, представленном в Совет Федерации Госкомвузом России, эти права и свободы были объединены в рамках единой статьи и фактически не различались.

В процессе обсуждения в рабочей группе дискутировались две основные интерпретации понятия «академические свободы». Согласно первой интерпретации, это понятие должно характеризовать определенный набор прав образовательного учреждения, обеспечивающих в совокупности его автономию в отношении как к учредителю (учредителям), так и к органам государственной власти и (или) местного самоуправления. Согласно второй интерпретации, понятие академических свобод характеризует права не только образовательного учреждения, но и физических лиц - участников образовательного процесса (в данном случае прежде всего преподавателей и студентов).

В результате дискуссии за основу была принята вторая интерпретация, что нашло отражение в ст. 3 действующего Закона. Более того, законодатель устанавливает отличие академических свобод по объему и содержанию понятия не только от прав человека в области образования, но также от вузовской автономии. Последняя трактуется в Законе как самостоятельность высшего учебного заведения «в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом высшего учебного заведения...» (п.1 ст.3 Закона). Академические же свободы интерпретируются как свободы педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава, научных работников и студентов, в том числе как «свобода педагогического работника высшего учебного заведения излагать учебный предмет по своему усмотрению, выбирать темы для научных исследований и проводить их своими методами, а также свобода студента получать знания согласно своим склонностям и потребностям». При этом подчеркивается, что «предоставляемые академические свободы влекут за собой академическую ответственность...» (п.3. ст.3). Таким образом, Закон не дает определения понятию «академические свободы», однако указывает направление юридического поиска решения этой проблемы.

4. Одной из важнейших, если не самой важной группой проблем, обсуждавшихся на рабочей группе в Совете Федерации, стали гарантии приоритетности развития высшего образования и прав граждан в этой области. Поскольку ниже помещен комментарий автора к статье 2 Федерального Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», из которого читатель без труда может составить

представление о позиции разработчиков, отметим лишь одну сторону вопроса, связанную с историей разработки Закона.

В госкомвузовском проекте, ставшем предметом дискуссии на рабочей группе, в соответствии с логикой базового закона «Об образовании» вопрос о правах граждан был вынесен в начало законопроекта, а вопрос о государственных гарантиях этих прав - в его заключительную часть. Такое построение, вполне уместное в интегральном законе, где в первом разделе были собраны нормы, приближающиеся по своему уровню к конституционным, оказалось неприемлемым для закона «отраслевого», где приводило лишь к неоправданному дублированию однотипных норм в разных разделах. Поэтому было принято решение объединить обе группы проблем в рамках одной статьи, подразумевая, что государство гарантирует приоритетность развития высшего образования именно в целях реализации прав граждан в этой области. Подобная логика представляется предпочтительной и при разработке других «отраслевых» федеральных законов, регулирующих вопросы дошкольного, общего, начального профессионального или среднего профессионального образования.

5. При подготовке плана заседаний рабочей группы среди других была отнесена автором к предметам дискуссии проблема интеграции высшего образования и науки. Дискуссионность в данном случае означала, однако, не обсуждение принципиальных разногласий между правительственной и парламентской сторонами, но попытки совместно найти наиболее эффективные пути такой интеграции.

Вполне понятно, что в «отраслевом» Законе, посвященном двум наиболее высоким уровням образования, науке уделено значительно большее внимание, чем в Законе базовом. Так, статья 4 относит научные и иные организации, ведущие научные исследования, к структурным элементам системы высшего и послевузовского профессионального образования при условии, что их деятельность связана с образованием и направлена на его обеспечение, а статья 13 конкретизирует соответствующие нормы. Статья 8, определяя главные задачи высшего учебного заведения, ставит научные исследования педагогических работников и обучающихся на второе место по значимости после удовлетворения потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии. Количество примеров можно умножить без труда. Однако, думается, совместных усилий представителей законодательной и исполнительной власти оказалось недостаточно для того, чтобы обеспечить более тесную интеграцию высшего образования и науки. Закон, скорее, легитимизировал уже существовавшие формы такой интеграции, чем открыл дорогу принципиально новым. Весьма вероятно, что эта задача по мере накопления реального опыта встанет перед будущими законодателями.

6. Вопрос об ступенях (уровнях) высшего профессионального образования, наряду с вопросом о государственной аттестации, был одним из двух, вызвавших наиболее острые и длительные дискуссии между сторонами

в рабочей группе. В центре дискуссии оказалась проблема бакалавриата, введение которого к тому времени уже активно проводилось Госкомвузом и, соответственно, нуждалось в законодательном оформлении.

Позиции парламентского Комитета и Правительства по этому вопросу различались принципиально. Выступая за массовое введение многоуровневого образования, представители Госкомвуза по существу предлагали концепцию, содержание которой противоречило терминологии. В длительных и довольно жестких дискуссиях, где содержательные аргументы сопровождалось, а иногда и подменялись, психологическим давлением, представители Госкомвуза пытались убедить своих парламентских оппонентов в том, что бакалавр (четырёхлетнее образование), специалист (традиционное пятилетнее образование) и магистр (шестилетнее высшее образование) имеют образование не различного уровня, но разного качества: первый имеет более широкую специализацию, второй - более узкую, а третий ориентирован преимущественно на исследовательскую работу. При этом, если опустить информационный шум, аргументы защитников этой позиции сводились к двум.

Во-первых, стремление войти, как принято говорить, в мировое образовательное пространство, сделать наши дипломы конвертируемыми, а наших специалистов - конкурентоспособными на международном рынке труда. Другими словами, стремление облегчить нострификацию документов о высшем образовании.

Во-вторых, стремление к экономии финансовых ресурсов. Отрицая публично курс на всеобщую бакалавризацию, представители Госкомвуза на заседаниях рабочей группы откровенно говорили о том, что бакалавры должны составить около 80 % всех выпускников ВУЗов, а дипломированные специалисты и магистры - примерно в равных пропорциях оставшуюся часть. Не трудно посчитать, что в этом случае экономия бюджета составила бы примерно 70 % средств, затрачиваемых на обучение всех студентов-бюджетников одного курса или 14 % всех расходов на высшее образование (100 %, деленное на 5 и умноженное на 70 %). Это не означает, разумеется, что представители Госкомвуза хотели сократить расходы своего собственного ведомства. Речь шла, скорее, об увеличении средних расходов в расчете на одного оставшегося студента либо об увеличении набора (с учетом нормы Закона, запрещающей сокращать количество студентов, обучающихся за счет федерального бюджета).

Напротив, точка зрения автора, представлявшего парламентский Комитет, выражалась в то время (как, впрочем, и в настоящее время) следующими тезисами.

Во-первых, при положительном отношении образовательного сообщества использование многоступенчатой (многоуровневой) системы высшего образования вполне возможно. Переход на нее должен быть правом, но не обязанностью. Выступая в 1996 г. на съезде ректоров уже в качестве заместителя председателя профильного Комитета Государственной Думы,

автор заявил, что мы не против многоступенчатой системы образования, но против того, чтобы ее насаждали, как кукурузу, от Белого моря до Черного и от Тихого океана до Атлантического (чем вызвал неудовольствие вице-премьера и министра В.Г. Кинелева). Другими словами, во всеобщей полунасильственной или превратившейся в моду и тем самым - в самоцель - бакалавризации нам виделась опасность не придания российскому образованию нового качества, а, напротив, снижения качества (уровня) этого образования.

О том, что основания подобной тревоги были реальными, свидетельствует следующий пример, связанный уже не с парламентским, но с преподавательским опытом автора. Дело в том, что одним из первых ВУЗов, в котором проводились эксперименты по введению многоуровневой (именно так это называлось) системы образования, стал Омский государственный педагогический институт (ныне университет), а среди его подразделений - исторический факультет, на котором автор никогда не переставал работать по совместительству. В выступлении на Ученом Совете, где решался вопрос о введении нового учебного плана, мною была предпринята попытка объяснить коллегам, что вопрос не отрегулирован законодательно, а потому следует спешить, не торопясь. Несмотря на то, что факультетом руководили друзья, а многие преподаватели в кулуарах высказывали сомнения, пословица «нет пророка в своем Отечестве» подтвердилась в очередной раз и мой голос оказался единственным, не поданным за новую систему. В результате первый выпуск бакалавров-историков с четырехлетним сроком обучения попал в довольно сложное положение, а новому руководству факультета пришлось отчасти искусственно составлять им учебный план на пятый год обучения.

Во-вторых, квалификации бакалавра, специалиста и магистра и соответствующие двум из них академические степени характеризуют не три разных качества одного и того же по сути высшего образования, но три различные его ступени, подобно тому, как ступенями являются основное общее и полное среднее (общее) образование. Кстати сказать, термин «ступени высшего образования», вошедший в Закон, был предложен автором в противовес термину «уровни высшего образования», который отстаивался представителями Госкомвуза. Понятие «ступени образования», с одной стороны, более соответствует базовому закону об образовании, где четко говорится именно о ступенях начального общего, основного общего и полного среднего (общего) образования, а с другой стороны, подчеркивает момент восхождения, движения вверх, а не разветвления, движения в разных направлениях, но на одном уровне. Строго говоря, концепции Госкомвуза более соответствовал бы не термин «многоуровневое высшее образование», но термин «многокачественное высшее образование».

Исходя из сказанного, парламентская часть рабочей группы первоначально предлагала обозначить четырехлетний бакалавриат как неполное высшее образование, а, соответственно, пятилетнее образование

дипломированного специалиста и шестилетнюю магистратуру - как две разновидности полного высшего образования. Таким образом предполагалось создать антистимулы для введения бакалавриата, узаконивая это введение как таковое. В этом случае выпускнику-бакалавру с помощью Закона предполагалось объяснить, что его высшее образование уступает высшему образованию специалиста или магистра, а, следовательно, необходимо стремиться к полному высшему образованию по одной из этих моделей.

В итоге обсуждений в рабочей группе Совета Федерации возобладала «комитетская» позиция, хотя и слегка деформированная. Пункт 2 статьи 6 законопроекта гласил:

«В Российской Федерации устанавливаются следующие ступени высшего профессионального образования:

высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации «магистр» или «дипломированный специалист»;

базовое высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации «бакалавр». Кроме того, пункт 3 той же статьи сохранял использовавшееся и в советский период понятие незаконченного высшего профессионального образования при условии успешной промежуточной аттестации не менее чем за 3 года обучения. Очевидно, что термин «базовое высшее образование» есть лишь иное, более мягкое наименование неполного высшего образования, - наименование, которое стало результатом по форме, но не по существу, уступки со стороны парламентской части рабочей группы представителям исполнительной власти.

Госкомвуз, однако, отыграл почти все утраченные позиции на стадии доработки законопроекта в Государственной Думе, куда он был направлен Советом Федерации. Чтобы в этом убедиться, достаточно привести аналогичный пункт 2 статьи 6 в действующем Законе и сравнить два текста.

«В Российской Федерации устанавливаются следующие ступени высшего профессионального образования:

высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «бакалавр»;

высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации «дипломированный специалист»;

высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «магистр»».

Соответственно, в следующем пункте вводилось понятие неполного высшего профессионального образования для лиц, прошедших промежуточную аттестацию не менее чем за 2 года обучения.

Казалось бы, все вернулось «на круги своя», к идее «многоуровневого» (на самом деле - многокачественного) высшего образования. На самом деле, вместе с термином «ступени высшего образования» в Законе частично сохранилась и закладывавшаяся когда-то в него концепция Комитета Совета Федерации. Остался открытым и вопрос, многократно задававшийся автором этих строк представителям Госкомвуза: если четырехлетний бакалавриат, пятилетнее образование дипломированного специалиста и шестилетняя магистратура представляют собой разновидности равного по сути высшего образования, почему они имеют разные нормативные сроки обучения? Если дипломированный специалист или магистр отличаются от бакалавра не «высотой», а только направленностью образования, почему их учат на год или два дольше?

Короче говоря, в статье 6 действующего Закона в той или иной степени отразились обе боровшиеся концепции, что затрудняет толкование статьи и действие норм Закона. Возвращение к работе над Законом в этой части представляется тем более целесообразным, что во второй половине 90-х гг. распространение многоступенчатой системы высшего образования в России приостановилось, а некоторые ВУЗы, поняв, что она грозит сокращением штата преподавателей, стали возвращаться к традиционной системе.

7. Не менее бурными и напряженными были дискуссии в рабочей группе Совета Федерации по вопросу о государственной аттестации. При этом центральными стали два вопроса: 1) Является ли государственная аттестация самостоятельной процедурой либо частью процедуры государственной аккредитации образовательных учреждений? 2) Кто должен проводить государственную аттестацию - независимая от органов управления образованием государственная аттестационная служба либо сам федеральный (центральный) орган исполнительной власти, ведающий вопросами образования? Как легко понять, по обеим позициям точки зрения представителей Госкомвуза России и профильного Комитета Совета Федерации разошлись.

Представители Госкомвуза настаивали на том, чтобы государственной аттестации как особого акта не существовало, а соответствующие процедуры стали элементом более общего акта государственной аккредитации, осуществляемой, естественно, самим Комитетом. Представители Парламента, напротив, добивались аттестации образовательных учреждений в качестве особого акта регламентации их деятельности, причем проводиться она должна была государственной аттестационной службой, независимой от органов управления образованием. Аргументировалась эта позиция стремлением повысить ответственность учреждений и лиц за качество образования и ссылками на общие требования системного подхода, согласно которым эффективность работы системы без внешнего контроля значительно снижается. Использовались в качестве аргумента и зарубежные аналоги, поскольку в большинстве индустриально развитых стран аттестационная служба является независимой от органов управления образованием, хотя в

большинстве случаев она не создается как государственная, но учреждается теми или иными общественными организациями (например, в Бельгии Союзом ректоров). В свою очередь, представители Госкомвуза утверждали, что независимая ГАС станет новой крупной бюрократической организацией, всех оценивающей, но ни за что не отвечающей и к тому же весьма благоприятствующей коррупции. Ходила даже легенда, что депутаты профильного парламентского Комитета каждого созыва стремились создать либо сохранить ГАС как «запасной аэродром» на случай неудачи следующей избирательной кампании.

Вот какой короткий разговор состоялся в этой связи в кулуарах одного из совещаний в Совете Федерации между автором этих строк и министром В.Г. Кинелевым (цитирую по памяти).

Кинелев В.Г. Ах, вот это кто все время толкает ГАС в Закон!

Смолин О.Н. Нет, Владимир Георгиевич, я не толкаю ее в Закон, я не даю ее оттуда вытолкнуть.

И действительно, параллельно с рассмотрением в рабочей группе Совета Федерации проекта Федерального Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» шли заседания рабочей группы в Государственной Думе по двум законопроектам «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании». Соответственно, судьба независимой ГАС должна была быть решена при рассмотрении базового закона и уж потом спроецирована на закон отраслевой. Именно поэтому рабочая группа Совета Федерации долгое время обходила этот вопрос, оставляя его решение «до лучших времен», когда по нему определится группа, рассматривавшая закон более общий, либо прописывая соответствующие нормы в такой форме, чтобы аттестация лиц и учреждений могла в равной мере осуществляться как ведомственным, так и независимым органом.

В конце концов по обоим ключевым позициям в рабочей группе Государственной Думы, рассматривавшей базовый закон, победила «парламентская» точка зрения: аттестация была признана самостоятельным звеном регламентационной процедуры, а наличие независимой от органов управления образованием ГАС - необходимым условием эффективности проведения аттестации. После этого попытки представителей Госкомвуза прописать особые правила регламентации, которые исключали бы внешний контроль хотя бы для высших учебных заведений, были заведомо обречены на провал. В результате проект федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» был внесен в Государственную Думу уже не двумя субъектами права законодательной инициативы (Советом Федерации и Правительством), как это предполагалось первоначально, но только верхней палатой российского парламента.

После всего сказанного читателя, вероятно, удивит тот факт, что на самом деле автор не занимал и не занимает столь жесткой позиции по вопросу о независимой аттестационной службе, как это полагали в

профильном Министерстве. В действительности ситуация представляется гораздо сложнее: вряд ли можно теоретически опровергнуть аргументацию сторонников независимой системы контроля качества образования, но точно также вряд ли можно гарантировать, что в условиях российского «дикого» бюрократического капитализма на практике эта теоретическая конструкция, подобно другим вполне логичным и красивым построениям, не превратится в собственную противоположность. Видимо, не случайно, что несмотря на почти 7 лет, прошедшие со времени принятия первой редакции Закона РФ «Об образовании», несмотря на то, что в Государственную Думу внесен проект специального федерального закона, регулирующий вопросы государственной аттестации, на момент, когда пишутся эти строки, проблема создания независимой государственной аттестационной службы так и осталась нерешенной.

Помимо рассмотренных выше, рабочая группа Совета Федерации при выработке концепции Закона обсудила целый ряд других проблем. Вот лишь некоторые из них:

- вопрос об основных видах высших учебных заведений (университет, академия, институт) и определении их видовых признаков;

- условия получения и соотношение платного и бесплатного высшего образования, включая проблему управления подготовкой специалистов посредством государственных заданий, а также возможность предоставления гражданам личного государственного образовательного кредита либо социального кредита для получения высшего образования;

- различные варианты проблемы собственности: от передачи ее учредителем в оперативное управление высшему учебному заведению до превращения последнего (как предлагал Союз ректоров) в собственника переданного ему имущества;

- компетенция в области высшего образования федеральных, региональных и местных органов власти, включая возможность многоканального финансирования;

- взаимоотношение ВУЗов федерального подчинения с региональными и местными властями;

- соотношение управления и самоуправления в системе высшего образования и в образовательных учреждениях как ее элементах, включая роль и порядок формирования ученых советов, процедуры избрания и утверждения ректоров ВУЗов;

- трудовые отношения в ВУЗе, в т.ч. связанные с проблемой соотношения между учредителем и работодателем;

- проблема подготовки научно-педагогических кадров, включая возможность перехода с преподавательской работы на научную и обратно, целесообразность введения образовательных и возрастных цензов и т.п.;

- проблема статуса научно-педагогического работника, включая соотношение научных степеней и ученых званий, объем учебной нагрузки, возможность получения специальных отпусков и т.п.

Опубликованные далее в этом разделе материалы, а также доклад автора на британо-российской конференции в Манчестере позволяют получить представление о том, были ли в конце концов решены и как именно большинство из перечисленных выше вопросов. В данном же случае хотелось бы обратить внимание лишь на два обстоятельства.

Во-первых, метод обсуждения концептуальных вопросов, примененный при разработке данного законопроекта, несмотря на то, что по причине разногласий между сторонами его эвристические возможности и не были использованы в полной мере, представляется весьма продуктивным, в особенности при подготовке крупных законопроектов в области образования «отраслевого» либо - и более всего - интегрального типа. Использование подобного опыта может быть рекомендовано разработчикам российской национальной доктрины образования.

Во-вторых, поскольку не все из названных выше проблем нашли решение в Законе, поскольку не все найденные решения удовлетворительны, поскольку, как уже отмечалось выше, разногласия между парламентской и правительственной сторонами в рабочей группе Совета Федерации в ряде случаев отразились в Законе в виде «следов» двух различных концептуальных воззрений, поскольку, наконец, речь идет о законе отраслевого, а не интегрального типа, не о базовом законе, в который следует вносить изменения лишь в случаях абсолютной необходимости, - вследствие всего этого целесообразность внесения поправок в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» представляется автору достаточно очевидной. Однако наиболее перспективным с этой точки зрения алгоритмом работы выглядит не подготовка нового большого законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», но серия «точечных» законодательных инициатив, направленных на решение отдельных вопросов или устранение существующих противоречий.

* * *

Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» после его прохождения через Парламент разделил судьбу большинства других законов в области образования - был отклонен Президентом России. Причем дважды. Получив первое письмо Президента с уведомлением об отклонении Закона (от 9.01.96 Пр23), профильный Комитет вновь избранной Государственной Думы убедился, что сформулированные в нем Главным государственным правовым управлением замечания не имеют концептуального характера и начал согласительные процедуры, пойдя при этом навстречу президентской стороне по двум ключевым вопросам.

Первый из них касался права студентов на отсрочку от службы в армии. В результате не слишком продолжительных дискуссий, включая дискуссию на пленарном заседании Государственной Думы (См.:

Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы от 24.11.95), в Закон вошла чисто отсылочная норма, констатирующая, что это право предоставляется студентам ВУЗов на основании соответствующего федерального Закона. Впоследствии Комитет внес поправки в предложенный Президентом проект Федерального Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон «О воинской обязанности и военной службе» - фактически, в новую редакцию Закона - и ценою больших усилий сумел их отстоять. Главное отличие этих поправок от концепции президентского Закона заключалось в том, что, согласно позиции Президента, право на отсрочку от военной службы должно было предоставляться студентам лишь некоторых ВУЗов по списку, утверждаемому президентским Указом, тогда как депутаты профильного Комитета настояли на том, чтобы такое право предоставлялось студентам всех ВУЗов, получивших государственную аккредитацию.

Второй ключевой дискуссионный вопрос был из числа «штатных» и заключался в том, следует ли прописывать в Федеральном Законе компетенцию субъектов Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования. Хотя законодательные (представительные) органы власти субъектов федерации и депутаты Совета Федерации в этой связи не высказывали принципиальных замечаний по тексту Закона, более того, во время различных его обсуждений сами просили законодателей прописать соответствующие полномочия субъектов Российской Федерации, Комитет вынужден был принять замечание президентской стороны и сформулировать статью 25 Закона следующим образом: «По общим вопросам высшего и послевузовского профессионального образования субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне установленной настоящим Федеральным законом компетенции Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования».

После того, как Государственная Дума и Совет Федерации приняли Закон в согласованной с президентом редакции, разработчики спокойно ждали его вступления в силу и потому были крайне удивлены, получив на согласованный текст... повторное вето Президента! На сей раз замечания носили еще менее принципиальный характер, но по их количеству и, соответственно, объему второе письмо Президента превосходило первое (См.: письмо Президента РФ от 1.06.96 Пр1123).

Повторное отклонение согласованного текста Закона - вероятно, уникальный феномен в истории мирового законодательства, однако объяснялся он весьма просто. На недоуменный вопрос автора этой книги представитель Президента в Государственной Думе ответил (цитирую по памяти, но весьма близко к тексту): «Извините, я был в командировке, а в Главном ГПУ не знали, что у нас все согласовано». Как представляется, ситуация эта лучше всего доказывает, что за спорами между президентской и парламентской сторонами по вопросам о соответствии того или иного Закона

Конституции, Гражданскому кодексу и т.п. чаще всего стоят не правовые, но политические соображения.

Заслуживает внимания также тот факт, что ни в одном из двух писем Президента в качестве недостатков Закона ни разу не упоминались предполагаемые им финансовые затраты в связи с введением более высокой стипендии для студентов, уровня оплаты труда преподавателей и т.п. Вполне возможно, что именно они и были действительной причиной двукратного отклонения Закона, но вслух об этом не говорилось.

Несмотря на нелепость ситуации, по предложению представителя Президента РФ в Государственной Думе Комитету пришлось повторно вносить исправления в Закон. О характере этих изменений говорит, например, тот факт, что, среди прочего, президентская сторона настаивала на определении в Законе понятий «факультативные и элективные курсы»! По этому поводу в парламентских кулуарах, да и на совещаниях с работниками высшего образования, не раз задавался риторический вопрос: не дешевле ли ликвидировать неграмотность президентских юристов, купив для Главного государственного правового управления соответствующие словари, чем тратить усилия стольких людей на повторную доработку Закона?

Тем не менее Закон был доработан и третьего вето не последовало. Вступив в силу, он стал в области образования вторым по важности после базового закона федеральным законом. Судьба норм, содержащихся в Законе, типична для России 90-х гг.: в части, не требующей финансовых затрат, они более или менее исполнялись, другая же их часть ежегодно предлагалась к отмене или к приостановлению Правительством России. И тем не менее на вопрос: зачем записывать в Закон нормы, не обеспеченные деньгами, автор всегда отвечал одно и то же: эти нормы - основание для законных требований работников высшего образования, их шанс рано или поздно получить достойный уровень жизни. Закон не гарантирует успеха, но отсутствие Закона гарантирует неудачу. Федеральный бюджет 1999-го года в некотором смысле подтвердил эту точку зрения: в нем впервые со времени принятия Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» был предусмотрен размер стипендий на уровне двукратного минимального размера оплаты труда, как того требует статья 16. Для законодателя это еще одно доказательство древней истины: каждый должен нести свой крест...

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. 115 - 123.

Изменение роли образования в условиях генезиса информационного общества

В российской науке, особенно экономической, до сих пор весьма сильны традиции оценки образования как сферы, в которой лишь используются для внешних (по отношению к материальному производству и увеличению денежных доходов агентов на микро- и макроуровнях) социальных нужд. Между тем, еще в период существования СССР в работах многих видных ученых (в том числе, академика Струмилина, который писал об этом уже в конце 20-х - начале 30-х годов) было показано, что образование - это сфера в которой создается (формируется) один из важнейших ресурсов экономики (не говоря уже о том, что это сфера развития человека - высшей ценности всякого гуманистического социума). Нельзя сказать, что ныне эта позиция забыта или преднамеренно игнорируется. В принципе, отечественная социальная и экономическая наука 90-х годов усвоила взгляд на образование как одну из отраслей сферы услуг, в которой (в соответствие с методиками принятыми в мире) создается валовый национальный продукт. Однако этот принципиальный подход весьма далек от того, чтобы стать реально господствующим в современной России и послужить основой для перелома отношения к образованию как одной из «затратных» сфер, которые лишь поглощают создаваемые в обществе блага и потому подлежат финансированию в последнюю очередь.

Между тем, взгляд на образование как одну из важнейших сфер, где не только «проедается», но и создается общественное богатство, характерен для практически всех современных работ западных ученых в этой области, хотя и там некоммерческое образование во многих случаях рассматривается лишь как одна из сфер, поглощающих доходы государственного бюджета.

Однако во второй половине XX века, а особенно - с 80-х годов, в мире постепенно происходит качественная переоценка роли образования в общественном развитии в целом и прогрессе производства и культуры - в частности. Последнее связано с признанием процессов генезиса так называемого Информационного общества (иногда его называют еще обществом знаний).

1. На пути к концепции постиндустриального (информационного) общества. Постиндустриальные тенденции и изменение роли образования в общественном прогрессе

Прежде чем остановиться на характерных для настоящего этапа трактовках информационного общества следует обратить внимание на то, что сходные с данной категорией квалификации нового качества общественного развития (акцент на развитии новых, не принадлежащих к материальному производству, сферах деятельности, развитии творческого содержания труда,

новых, выходящих за рамки индустрии, технологий и т.п.) появились задолго до того как стало общепринятым данное имя (информационное общество).

Оставляя в стороне многочисленные работы ученых-утопистов, писавших о будущем мире как царстве людей, занятых преимущественно творческой деятельностью (а это было общей традицией данного направления со времен Платона), заметим, что одной из наиболее обоснованных попыток показать эту тенденцию в XIX веке были работы марксистского направления. Безусловно, даже академические работы таких авторов как К.Маркс и Ф.Энгельс содержали немалую толику идеологических акцентов, но это не означает, что среди характеристик будущего общества, которое эти авторы обозначали термином социализм (коммунизм) ими не были выделены действительно теоретически обоснованные.

На наш взгляд, к числу последних можно отнести следующие.

В экономико-философских рукописях 1844 года наиболее заслуживающей внимание представляется характеристика процессов преодоления отчуждения. На первое место при этом К.Маркс ставит проблему отчуждения труда и самоотчуждения человека. Преодоление этого состояния, достижения нового качества деятельности, при котором подлинно гуманистические ценности и цели деятельности, равно как и его результат не отчуждены от человека, - эти черты напрямую корреспондируют с более поздними марксистскими идеями о творчестве и свободной деятельности как ключевых характеристиках будущего общества. Более того, как в уже упомянутых рукописях, так и в написанной несколько позднее с Ф.Энгельсом «Немецкой идеологии» он говорит вообще о смене труда творческой деятельностью, «устранении труда» (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 42, с. 91, 113, 242; Т. 3, с. 70). Существенно, что названные тезисы не просто провозглашаются, но и довольно аргументировано обосновываются этими авторами. Более того, положение о творчестве как деятельности, в принципе не отчуждаемой, требующей в силу этого новых форм социальной организации, управления и т.п. - этот тезис (правда, в существенно иных формулировках и конечно, без социально-политических выводов марксистов) получил, как мы увидим ниже, широкое признание в наше время.

В ряде последующих работ, в том числе и наиболее «идеологизированном» произведении этих авторов – «Манифесте коммунистической партии», но особенно подробно - в экономико-философских рукописях 1857-59 годов, содержится вывод о необходимости обеспечения в будущем обществе условий для свободного всестороннего развития личности, понимаемого как процесс, а не некоторый абсолютный результат. Этот тезис (опять же не как «основной закон коммунизма», а как вывод о необходимости постоянного повышения культуры человека и приобретения им широких базовых знаний, его переквалификации и т.п.) так же получил широкое признание в конце нынешнего столетия.

Наконец, следует отметить, что в уже названных рукописях, но особенно - в «Капитале» и написанном Ф.Энгельсом при участии К.Маркса «Антидюринге» формулируется неслучайно игнорировавшийся многими «ортодоксальными» марксистами вывод о том, что развитие машинного (в современной терминологии - индустриального) производства на определенном этапе должно привести к тому, что репродуктивный «живой» труд будет вытеснен машинами из материального производства, а человек будет осуществлять преимущественно научную и иную творческую деятельность (См. Там же, Т. 46, Ч.2, с. 213-220). В завершающем, 3 томе «Капитала» К.Маркс прямо сформулировал провидческий вывод о том что будущее общество будет лежать «по ту сторону» собственно материального производства, а важнейшее условие этого - сокращение рабочего времени (Там же. Т. 25, ч.2, с. 286-287). Этот вывод, так же обоснованный, а не просто провозглашенный более столетия назад, в определенной мере оказался провидческим: хотя человеческое сообщество весьма далеко от провозглашавшегося этим автором как будущее «царства свободы», тем не менее резкое сокращение удельного веса материального производства (до 1/3 в США к 1990 году - См. Иноземцев В.Л. К теории постэкономической общественной формации. М. Таурис, 1995, с. 246) вследствие роста производительности труда и сокращения рабочего времени стало в настоящее время общепризнанным фактом.

Безусловно, не следует преувеличивать достижения марксизма XIX века (а он далеко не сводится к упомянутым работам К.Маркса и Ф.Энгельса) в области исследования нового качества общественного развития, которое может обрести человечество по мере преодоления границ индустриального материального производства, но и забывать о важнейших из этих выводов так же было бы ошибкой.

И все же теории нового качества общественного развития, не связанные со сменой социальной формы (теории построения социализма и коммунизма), а опирающиеся на анализ материальных процессов и прежде всего - изменения в технологии, получили свое наибольшее развитие во второй половине XX века. В наиболее ярком виде они представлены в работах ряда авторов 50-х70-х годов, которые с некоторой долей условности можно подразделить на следующие группы.

Во-первых, «техницистские» (их иногда называют «технократические»). К этому направлению относятся Д. Белл, Г. Кан, З. Бжезинский), делающие акцент на научно-технический прогресс, изменения в технологиях и, вследствие этого, в организации производства и его структуре, качестве и образе жизни и т.п.

Во-вторых, концепции «катастрофизма» (Ж.Фурастье, Р.Хейлбронер и др.), в которых подчеркивалась неоднозначность позитивного воздействия научно-технического прогресса на развитие человечества и выделялись

многочисленные проблемы, которые ставят перед миром в целом и отдельными странами происходящие существенные изменения в общественной жизни.

В-третьих, теории, акцентирующие внимание на глобальных проблемах человечества (прежде всего укажем на разработки Римского клуба, в частности, труды А. Печчеи, а так же более ранние, но никак не менее фундаментальные работы по теории ноосферы В. Вернадского и его последователей).

При всем многообразии подходов, возникших в этот период, следует признать, что наибольшее распространение поначалу приобрел термин «постиндустриальное общество», ставший одним из наиболее общепризнанных понятий, обозначающих начавшиеся в тот период качественные изменения в социальной и экономической жизни человечества.

Какие же объективные процессы начали разворачиваться во второй половине нашего столетия, дав основания для выдвижения всех этих концепций (позднее, отметим несколько забегая вперед, их круг был существенно расширен за счет теорий информационного общества, общества знаний, компьютерной революции и т.п.)?

Взяв за основу классификаций структуру социума (материально-технологические процессы, экономические и социальные отношения, правовые и политические феномены, социокультурная жизнь...), мы можем выделить следующие изменения, часто отмечаемые как в работах самих зарубежных авторов, так и в немногочисленных отечественных работах, анализирующих первых (См., например, Новая технократическая волна на Западе, Антипина, Иноземцев, Яковец).

В основе всех этих изменений лежит качественно новая роль науки и технологического прогресса, которые превращаются в XX веке (а особенно - во второй его половине) в важнейший фактор экономического и социального прогресса. При всем том, что оценки гуманитарной, социальной и экологической роли НТП (его воздействия на человека, общество, природу) существенно различаются, зависимость современного развития производства и общества от научно-технического прогресса практически никем не подвергается сомнению.

Появление и широкое распространение постиндустриальных технологий, основанных на преимущественном использовании не механической, а физической, химической и других форм движения материи. Типичными для новых технологий второй половины нашего столетия становятся такие свойства как гибкость, миниатюризация, вытеснение человека из непосредственного производственного процесса.

Вкупе с резким (примерно на порядок) увеличением производительности труда (особенно в развитых странах) развитие постиндустриальных технологий вызывает сдвиг в структуре общественного разделения труда и - шире - структуре общественного производства. Этот сдвиг состоит в том, что промышленность как таковая (а наряду с этим и вообще материальное производство) утрачивает свою доминирующую роль, которая постепенно

переходит к сфере услуг (отсюда и одна из разновидностей теорий постиндустриального общества - концепция «общества услуг»).

На уровне социально-экономических отношений и в сфере их институциональной организации во второй половине XX века также произошли радикальные изменения, достаточно тесно взаимосвязанные с развитием названных выше сдвигов в технологиях и структуре общественного производства. Прежде всего, следует акцентировать практически повсеместное распространение в развитых странах сложной системы социального ограничения, государственного регулирования и демократического контроля экономических процессов саморегулирования и прежде всего - современного рынка. Несмотря на характерную для конца XX века волну неолиберализма, реальные изменения в экономиках стран «золотого миллиарда» оказались не столь значительны, как это прокламируется авторами рейганомик и тетчеризма. Кроме того, в последние годы в Западной Европе стали заметны и контртенденции.

В институциональной организации экономической жизни так же происходят существенные изменения. На протяжении второй половины XX века сохраняющие свое господство транснациональные корпорации тем не менее существенно изменяют свою структуру, систему управления, подбора кадров, отношения с мелким и средним бизнесом. Как и в сфере технологических сдвигов, здесь ключевыми параметрами становится гибкость, быстрая изменчивость, активная реакция на изменения окружающей Среды, большая зависимость не только от экономических, но и от социальных процессов, глобальных проблем и т.д.

Наряду с сохраняющим свою роль крупными экономическими организациями в рассматриваемый период, а особенно с 80-х годов (период генезиса информационного общества, о котором мы специально будем размышлять ниже) в экономике развитых стран происходит своеобразный «ренессанс» мелкого бизнеса. Эта форма институциональной организации оказывается в ряде случаев более адекватна для развертывающегося «общества услуг», информационного общества и т.п.

Наконец, для экономических отношений современного мира становится крайне актуальным быстро растущий так называемый «третий сектор». Это сектор негосударственных и некоммерческих организаций (так называемые Non Governmental Organisations), включающих разнообразные общественные ассоциации (экологические, потребительские, профсоюзные и мн.др.), фонды, часто финансирующие особо важные для постиндустриального общества поисковые научные исследования, организации добровольного труда и т.п.

На уровне социальных структур практически общепризнанным для генезиса постиндустриального общества является развертывание новой социальной страты, для обозначения которой используются различные термины. Наиболее типичными из них являются «технократы» и «профессионалы». Многие ученые именно на этом делают акцент, размышляя

об «обществе профессионалов» и т.п. Впрочем, последнее более характерно для эпохи информационного общества, поэтому подробнее к этой теме мы вернемся ниже.

В целом социум и природа реагируют на такие сдвиги самым радикальным образом: на первый план выдвигаются так называемые «глобальные проблемы». Их анализ далеко выходит за рамки нашего предмета, поэтому ограничимся лишь акцентом на их значимости и непосредственном влиянии на социальное развитие.

Выше мы акцентировали влияние на прогрессивных изменениях, связанных с генезисом постиндустриального общества. Между тем в зарубежной и отечественной науке широко распространенной является позиция, подчеркивающая противоречивость этих процессов.

Начнем с того, что развитие постиндустриальных тенденций, свертывание материального производства и прогресс сферы услуг - все это далеко не линейные процессы. Более того, они сталкиваются с многочисленными контртенденциями. Среди последних выделим такие процессы как «перенос» индустриальных (а зачастую и некоторых доиндустриальных) технологий в развивающиеся страны, где на протяжении второй половины XX века наблюдаются активные процессы индустриализации, причем зачастую вторичной. Кроме того, рост сферы услуг в ряде случаев оказывается связан со своеобразной интеграцией индустриальных технологий и ручного труда как бы «внутри» этой сферы (это касается, например, таких отраслей как общественное питание, уборка городских территорий и утилизация отходов и много др.).

Противоречивость генезиса постиндустриального общества связана и с далеко неоднозначным влиянием научно-технического прогресса на человека, социум и природу. Важнейшим из проявлений этого негативного влияния стало появление и обострение глобальных проблем человечества.

Не менее сложна и динамика социальных последствий постиндустриальных тенденций. Наряду с нелинейным ростом социализации и гуманизации экономической жизни и смягчением (главным образом в 60-е - 70-е годы) социальных противоречий, переструктуризацией общества, появлением внутри класса наемных рабочих элитных групп технократов, - наряду со всеми этими процессами на лицо и мощные контртенденции. И это не только следствие уже упоминавшейся волны неолиберализма, характерной для 80-х - 90-х годов. Пожалуй наиболее мощной контртенденцией процессам социализации и гуманизации жизни развитых стран является обострение противоречий между «золотым миллиардом» и «периферией» человеческого сообщества, особенно в связи с укреплением так называемого «нового мирового порядка» и одноплюсной модели мира. Последние процессы вызывают обострение противоречий между движущимся в направлении постиндустриального общества Севером и остающимся преимущественно на стадии индустриального и даже доиндустриального общества Югом. Эти противоречия усугубляются и

достаточно заметными процессами деиндустриализации и в России и ряде других стран бывшего второго мира.

Тем не менее, генезис нового качества общественного производства, социальной жизни в целом хотя и является объективно противоречивым, нелинейным процессом, но для второй половины XX века именно он стал одной из важнейших тенденций общественного развития.

Наиболее важным для нашего исследования следствием названных выше изменений в развитии общества является резкое возрастание значения сферы образования как ключевой области постиндустриального социума. Ниже мы специально проанализируем взгляды наших зарубежных коллег, исследующих эти изменения, а сейчас выделим ряд существенных связей между развитием постиндустриальных тенденций и качественным изменением сферы образования и ее роли в экономическом, социальном и гуманитарном развитии во второй половине XX века.

Начнем с тезиса, характерного не столько для западных, сколько для отечественных исследователей, считающих, что в основе описанных выше качественных изменений в социальном развитии лежит изменение роли творческой по своему содержанию деятельности, а именно - превращение ее в основной фактор прогресса. Такой акцент был характерен для многих отечественных ученых еще в 60-е - 70-е годы (См., напр.: Батищев Г.С. Диалектика творчества. М., 1974; Злобин Н.С. Культура и общественный прогресс. М., 1979). Позднее он был вновь воспроизведен в работах А. Бузгалина (По ту сторону отчуждения. М., 1990), В.Иноземцева (К теории постэкономической общественной формации. М., 1995) и др.

Если мы признаем действительным это фундаментальное изменение в содержании человеческой деятельности (переход к доминированию - если не количественному, то качественному - творчества, новаторства по сравнению с репродуктивным трудом), то это означает существенные следствия для сферы образования. Последняя оказывается отраслью, где непосредственно «производится» важнейший «ресурс», «фактор» прогресса общества, развитие которого основано на творческой деятельности, а именно - новаторские, креативные способности человека. Можно в этой связи признать заслуживающей внимания гипотезу А. Бузгалина, что образование в этом мире будет играть роль, в чем-то аналогичную роли первого подразделения в индустриальных системах (напомним, это подразделение производит ключевой ресурс и фактор прогресса индустриального мира - средства производства).

Впрочем, даже если оставить в стороне отечественный подход, основанный на выделении творческой деятельности как основного начала постиндустриального общества, и рассмотреть перечисленные выше традиционно выделяемые в западной литературе характеристики постиндустриального общества, то и этот подход позволяет обосновать качественное изменение роли образования в современном мире.

Так, приоритет научно-технического прогресса уже оказывается основой для того, чтобы признать подготовку ученых и технологов (специалистов, профессионалов, технократов) приоритетным направлением общественного развития. Эта взаимосвязь выглядит очевидной и она была многократно обоснована теоретически как отечественными, так и зарубежными специалистами по проблемам научно-технического прогресса. Она подтверждается и эмпирически. Приведем лишь известный пример с произошедшим в США в конце 50-х годов реформированием всей системы образования в связи с фактом опережающего развития космических технологий в СССР.

Не менее «прозрачными» являются и взаимосвязи между необходимостью приоритетного развития образования и другими чертами постиндустриального общества.

Наконец, развитие постиндустриальных тенденций вкупе с процессами социализации и гуманизации общества (при всей нелинейности этих тенденций) обуславливает ряд параметров образовательного процесса, которые ранее не выдвигались обществом как императив.

Важнейшие из этих параметров - обеспечение, если так можно выразиться, социально гарантированного минимума образования. Последний должен реализовать не только некоторый уровень социальной справедливости в области доступа к знаниям (что диктуется природой социального государства, социальной рыночной экономики), но и решить в некотором смысле прагматическую задачу «утилизации» способностей всех тех граждан, кто потенциально способен стать новатором и/или высококвалифицированным специалистом. Для достижения таких параметров, как минимум (в развитых странах этот минимум уже «раздвинут»), необходимы всеобщее обязательное среднее образование и некоторый набор механизмов, обеспечивающих бесплатное специальное профессиональное и высшее образование для особо одаренных лиц, а так же систему постоянного повышения квалификации и переподготовки работников.

Последнее, по-видимому, требует специального комментария. Научно-технический прогресс и массовое внедрение гибких технологий, вообще возрастание динамики социально-экономической жизни, свойственные постиндустриальному обществу, прямо обуславливают постоянную изменчивость структуры общественного производства, а значит и структуры рабочих мест. Если к этому добавить рост сложности производства и техническое перевооружение (оптимальный срок обновления оборудования в большинстве сфер ныне 5 - 7 лет), обновление и повышение качества продукции, то окажется, что одним из важнейших параметров гибкого и динамичного постиндустриального общества становится (по мере его возникновения) постоянное переобучение, повышение квалификации и переквалификация работников. Все это превращает образование из области, ориентированной преимущественно на особый слой населения - детей и

юношество - в область жизнедеятельности практически всех работников на протяжении всей их жизни.

Кроме того, прогресс технологий и сокращение материального производства, в конечном итоге - сокращение рабочего времени, оказывается одной из причин резкого возрастания такой области общественной жизни как досуг. Акцент на этой сфере весьма характерен практически для всех исследователей постиндустриального общества. Массовое включение граждан в активность в этой сфере предполагает изменения многих параметров образовательного процесса, который должен стать частью досуга не только подрастающего поколения, но и лиц всех возрастов. Между тем образование как часть досуга должно стать и становится процессом и институтом существенно отличным от образования как сферы подготовки специалиста.

Наконец, развитие постиндустриальных тенденций (базирующееся, в частности, на прогрессе творческого содержания деятельности, экспансии НТП) является одним из факторов, превращающих свободное всестороннее развитие человека в самостоятельную и высшую социальную ценность. Вместе с тем это должно стать и высшей целью, которую призвано реализовывать управление обществом (на интернациональном, государственном, региональном и т.п. уровнях). Достаточно легко отсюда сделать вывод, что и перед образованием в этой мере стоять задача формирования не только высококвалифицированного специалиста, сколько личность, обладающую некоторым минимумом универсальных знаний и, главное, высокими способностями к новаторству, творчеству, обучению и переобучению на протяжении всей жизни и все убыстряющимися темпами. Все это обуславливает необходимость новых технологий образования и новых отношений в этой сфере, изменения институциональной и законодательной базы образования, организационных форм и управления.

Другое дело, что генезис постиндустриального общества - это противоречивый и нелинейный процесс, что было подчеркнуто выше. Особенно это касается таких тенденций как, например, развитие "общества услуг". С одной стороны, сокращение индустриального материального производства, основанного на труде средней квалификации, требующим 8 - 12 - ти летнего образования, можно было бы считать позитивным процессом. Однако, с другой стороны, в секторе услуг зачастую наиболее массовым становится не более, а менее квалифицированный труд. Последний можно назвать трудом «слуг», занятых деятельностью, требующей относительно низких профессиональных и общекультурных знаний.

Кроме того, весьма противоречиво на прогресс образования и возрастание его роли в общественном развитии влияет процесс углубления общественного разделения труда и углубления специализации подготовки специалистов, что негативно сказывается на прогрессе универсальности, всесторонности развития личности, излишне «технологизирует» образование, превращая его в придаток той или иной производственной (пусть даже и постиндустриальной) функции.

2. Информационное общество: природа, основные черты, влияние на развитие образовательных процессов.

Начиная с конца 70-х годов, а особенно в последнее десятилетие в тенденциях, которые ранее описывались как генезис постиндустриального общества, произошли некоторые изменения. Они были связаны с тем, что главной сферой технологического и социально-экономического прогресса оказалось производство, хранение и передача информации. Компьютерная и, шире, информационная революция, проникновение персональных компьютеров и телекоммуникационных технологий во все сферы жизнедеятельности общества (в том числе - в образование) и на все уровни социальной организации (от ребенка до аппарата ООН), превращение информационных технологий в неотъемлемый фактор не только прогресса, но и жизнедеятельности общества (укажем хотя бы на то, что авария в информационных сетях ныне приведет к катастрофе сравнимой с коллапсом всей индустрии) - все это поставило ученых перед задачей осмысления этой новой реальности.

Неслучайным поэтому является появление обширной литературы по проблемам информационного общества (общества знаний и т.п.), в которой дается широкий набор черт и характеристик этого общества.

Прежде всего заметим, что возникновение информационного общества не отрицает, но, напротив, развивает те основные тенденции, которые были характерны для генезиса постиндустриального общества. Поэтому все сказанное выше об изменении социальных процессов в целом и образования, в частности, на основе краткой систематизации изменений, характерных для всей второй половины XX века, в основном остается справедливым и для периода генезиса информационного общества - последних десятилетий нашего столетия. Так, один из ведущих теоретиков постиндустриального общества Д.Белл в 1980 году подошел к выводу, который можно интерпретировать как своеобразное вращение постиндустриального общества в информационное (См. Bell D. *The Social Frameworks of the Informational Society.*, Oxford, 1980) . Однако в характеристиках информационного общества имеются и существенные дополнения.

Прежде чем начать их простейшую систематизацию, отметим, что многие западные исследователи и идущие по их стопам отечественные ученые считают, что информационная революция началась задолго до 80-х годов, когда понятие «информационное общество» стало широко распространенным. Так, А.Ракитов, анализируя технологические революции, которые переживало человечество, считает, что после первых трех (последняя - индустриальная), последующие четвертая и пятая были информационными. При этом четвертая произошла уже в конце XIX - начале XX века и была связана с созданием электрических устройств, быстро передающих информацию на большие

расстояния - телеграфа, телефона, радио и т.п. Пятая технологическая революция, так же касавшаяся прежде всего информационных процессов, произошла по мнению этого автора в середине XX столетия и была связана, естественно, с созданием компьютеров (См.: Свободная мысль, 1997, № 5, С. 89 - 90; См. так же: Ракитов А.И. Философия компьютерной революции. М., 1991).

Большинство авторов, в том числе признанные теоретики информационного общества, считают, что анализируемая нами революция началась гораздо позже и становится реальностью (в отличие от ее первых ростков) по мере превращения информационных технологий в ключевые, основные технологии общественной жизни.

Одним из ведущих теоретиков информационного общества считается Й. Масуда, выпустивший в 1980 году широко известную работу «Информационное общество как постиндустриальное общество» (Masuda J. The Informational Society as Post-Industrial Society. Tokyo, 1980). Ученый выделяет четыре этапа генезиса информационного общества, начиная с 1945 года, однако он отмечает, что только с 1970 года компьютеры постепенно становятся элементом повседневного труда и жизни значительных масс населения во всех основных сферах экономики. К числу видных теоретиков информационного общества относится так же Дж. Несбит, делающий акцент на развитии телекоммуникаций («телекоммуникационная революция») и влиянии этого процесса на различные стороны человеческой жизни (См.: Naisbit J. Megatrends. Ten Directions Transforming our Lives. N.Y., 1982). С конца 80-х годов и особенно в 90-е годы на Западе, в Японии, а так же в России появляется значительное количество работ, анализирующих основные черты информационного общества (См., например: Mails I. Information Technologies and Information Society. L., 1988; Martin W. The Global Informational Society. 1995; Norman A. Informational Society. 1993; Аверин В. Экономика компьютеризации производства. 1990; Ракитов А. Философия компьютерной революции. М, 1991).

Ниже мы выделим ряд важнейших характеристик информационного общества, синтезировав перечни его черт, характерные для основных теоретиков, исследующих эту проблему.

Прежде всего следует подчеркнуть, что основой возникновения информационного общества стала так называемая компьютерная революция. Констатация этого феномена является общим местом, но существенны (повторим это еще раз) такие свойства компьютера как способность перерабатывать огромные объемы информации с большой скоростью и точностью и чрезвычайно сложным образом (эти свойства подробно раскрывает, например, П.Бартон - См.: Barton P. Informational Technology and Society. L., 1992).

Вторая важнейшая характеристика изменений в технологиях, характерных для информационного общества - это широкое распространение телекоммуникаций и информационных сетей. Первое обеспечивает

невероятную прежде (подчас всего несколько минут или даже секунд, требующихся для ввода и считывания информации, достаточны для передачи «товара» на другой конец земного шара) скорость «транспортировки» гигантских объемов продукции (информации). Второе является основой для опять же невиданного прежде уровня технологического обобществления как самих процессов производства, так и его результатов (в данном случае мы как бы «переводим» на язык прежней науки современные процессы).

В результате для информационного общества становятся характерны и другие радикальные изменения на уровне технико-производственных и технологических процессов. Основным благом (этот термин типичен для западной литературы по данной проблеме), создаваемым и используемым в этом обществе становится информация (в ряде работ - знания; сразу подчеркнем, что эти понятия далеко не тождественны). Соответственно ключевыми звеньями технологии в таком обществе становятся различного типа компьютеры и телекоммуникационные системы, объединяемые в сети. Многие авторы (в том числе, Й.Масуда) подчеркивают среди важнейших такое ключевое отличие информации как продукта и ресурса от обычных материальных благ как ее «неуничтожимость», что существенно меняет как природу ее создания и потребления, так и отношений, возникающих по этому поводу.

Под влиянием развития компьютерных технологий и телекоммуникаций существенно изменяется и структура общественного производства. Широкое распространение информационных процессов приводит к резкому возрастанию роли отдельных работников, вооруженных компьютерами и включенных в информационные сети. В этом случае происходит, с одной стороны, индивидуализация деятельности и разрушение характерных для машинного производства коопераций труда, обусловленных господствующими индустриальными орудиями труда. С другой стороны, на место прямого взаимодействия ограниченного числа работников в рамках бригады (цеха, предприятия) приходит включение оператора в информационные сети, в которые объединяются многие миллионы пользователей. Тем самым в информационном обществе реальностью становятся два взаимосвязанных процесса: индивидуализации деятельности и прогресса всеобщего труда.

На этой основе прогнозируется и дальнейшее развертывание радикальных изменений в природе «первичного производственного звена». Соединение широкого распространения относительно дешевых и мощных персональных компьютеров с массовым развитием телекоммуникаций и доступностью для пользователей информационных сетей позволяет перейти (а этот процесс уже начался, что подчеркивают практически все выше упомянутые исследователи информационного общества) от системы фабрик, заводов, гигантских офисов к работе «на дому». Формирование системы так называемых «электронных коттеджей», объединяемых в «электронные деревни» может стать основой для новой структуры производства в информационном обществе.

Среди важных структурных изменений, характерных для информационного общества, следует так же выделить образование «первичных» и «вторичных» информационных секторов. Первичный сектор связан с производством информации как таковой (уже в 60-е годы Ф.Махлуп обосновал тезис о том, что стоимость товаров, произведенных в рамках первичного информационного сектора, должна включаться в валовый национальный продукт - анализ этой работы дан в упомянутой выше книге: Martin W. *The Global Informational Society*. 1995), вторичный - с производством продукции, необходимой для производства, передачи, потребления и хранения информации.

Среди социально-экономических последствий развития информационных технологий называется прежде всего широкое развитие новых рынков (как самой информации, так и средств ее производства, хранения, транспортировки и т.п.). Так, П.Садлер акцентирует внимание на именно второй стороне, добавляя к этому еще и изменение в форме организации и механизмах банковской деятельности, например, совершение операций с банковским счетом не выходя из дома (См.: Sadler P. *Managerial Leadership in Post-Industrial Society*. 1988).

Другим следствием становится заметное повышение производительности труда, что весьма противоречиво влияет на рыночные системы, вызывая, с одной стороны, снижение цен на ряд продуктов и услуг, с другой - создавая угрозу резкого сокращения рабочих мест.

Что касается влияния информационных технологий на социальные процессы, то здесь оптимисты предполагают широкий спектр позитивных результатов компьютерной революции. Одним из наиболее известных сторонников такого взгляда является вице-президент США Ал Гор. Выступая на конференции международного союза телекоммуникаций (Буэнос-Айрес, 1994) он, в частности, отметил, что ныне появилась возможность интеграции человеческих сообществ, возможность преодоления барьеров и расстояний в человеческом общении и т.п. При этом, по мнению Гора, частные инвестиции и корпорации вполне могут решить проблемы развития информационных технологий (см.: *Resisting the Virtual Life...*, S-Francisco, 1995, p. 17 - 18).

Подчеркнем, что преимущественно позитивные оценки процессов развертывания информационного общества и его последствий характерны далеко не для всех теоретиков и практиков, интересующихся этой сферой.

Во-первых, достаточно внушительной является критическое отношение к самому тезису массового и растущего распространения информационных технологий. При этом критике подвергается, естественно, не факт роста производства компьютеров и телекоммуникационного оборудования, а степень действительного изменения процессов производства и потребления под влиянием компьютеризации в основных секторах (в том числе и сервисе), за исключением так называемого транзакционного сектора (финансы, торговля, управление и т.п.). Подчеркивается, что в большинстве случаев за пределами

последнего сектора компьютер играет роль не более чем вспомогательного средства, мало изменяющего содержание труда и социальные отношения.

Во-вторых, значительная часть авторов, признающих широкое распространение информационных и - шире - постиндустриальных технологий, делают акцент на существенных отрицательных социально-экономических последствиях этих процессов. Весьма интересна в этом отношении книга Дж. Рыфкина «Конец работы» (Rifkin J. *The End of Work*. N.Y., 1995), где само название подчеркивает основной упор автора на сокращение рабочих мест и образование широкого круга лиц, вытесняемых из сферы трудовой деятельности под влиянием названных процессов. В том же направлении идут такие процессы как развитие неполной занятости, систематический рост безработицы и т.п. (Сразу же отметим, что ряд авторов, в том числе Р.Моррисон, отмечают, что в развитых странах, в том числе в США, происходит значительное увеличение вторичной занятости в результате чего сейчас реальная продолжительность рабочей недели достигла 47 часов - см.: Morrison R. *We Build the Road as We Travel*, 1991, p. 221).

Среди негативных последствий развития информационной революции так же постоянно называются такие феномены как недостаток актуального человеческого общения и вообще определенное замещение реальных человеческих отношений виртуальной реальностью. Весьма существенным негативным последствием считается так же воспроизведение неквалифицированного тяжелого труда, чреватого новыми профессиональными заболеваниями, на основе широкого применения компьютеров (введение данных и мн. др.).

Довольно серьезной критике подвергаются так же тезисы об изменении природы капиталистической экономики под влиянием компьютерной революции. В специальном выпуске журнала «Ежемесячное обозрение», широко известном в США, специально посвященном проблемам информационного общества, достаточно аргументировано доказывается, что и поныне господствующим в развитых странах остается крупный корпоративный капитал, а прокламируемое возрождение традиций мелкого производства, свободной конкуренции и реальной демократии в «электронной республике» есть не более, чем одностороннее освещение реальных процессов (См.: *Monthly Review*, 1996, N3, p. 40 - 41 и др.).

Мы могли бы продолжить этот анализ, ибо на Западе он включает многообразные детали и аспекты, но главные акценты уже сделаны и мы можем перейти к решению завершающей проблемы данного подраздела: рассмотрению влияния названных процессов на образование.

Прежде всего, следует подчеркнуть, что практически все теоретики, пишущие об информационном обществе, специально выделяют образование как одну из ключевых сфер, обуславливающих его прогресс.

Далее, многие авторы, характеризующие примерно те же, что и перечислены выше, содержательные изменения, дают им несколько иное

определение, предпочитая квалифицировать их как переход к «обществу знаний» или «обществу профессионалов» (П.Садлер, Т.Сакайя и др. - См.: Sadler P. Managerial Leadership...; Sakaya T. ...1991). И здесь важно не только изменение имени, но и акцент на несколько иных сферах, где формируются профессионалы, «производятся» и усваиваются знания - прежде всего, науке и образовании.

Признание образования одной из ключевых сфер, в которой формируются важнейшие ресурсы и ценности нового общества, позволяет по-новому взглянуть на ее место в общественной экономической системе. выдвигание названными авторами тезиса о прогрессе «знаниентенсивной экономики», позволяет дополнительно обосновать положение об образовании как сфере не просто не «растрачивающей» общественные ресурсы, но создающей экономическое и социальное богатство, причем наиболее ценное для современных стран.

Кроме этих абстрактно-общих оценок следует выделить ряд других параметров, характеризующих изменение образования под влиянием информационной революции.

Одним из наиболее значимых является изменение технологии образовательных процессов. Последствия, связанные с широким распространением компьютеров в образовании широко известны, равно как и их влияние на интенсификацию образовательных процессов. Несколько менее распространены является акцент на возможностях «дистанционного» обучения и самостоятельного освоения знаний на основе широкого использования современных информационных сетей. В развитых странах довольно широкое распространение приобретает и особый вид заочного обучения, когда преподаватель общается со своим учениками при помощи компьютеров, соединенных соответствующей системой телекоммуникаций.

Среди важнейших последствий развития информационных технологий для образования следует выделить качественное увеличение потенциальной доступности знаний для широкого круга пользователей. При этом, однако, акцент на потенциальной доступности знаний нами был сделан не случайно. Во-первых, для большинства жителей стран, принадлежащих к «второму» и «третьему» мирам, широкий доступ к персональным компьютерам (особенно - для детей и молодежи) остается весьма и весьма затруднен. Во-вторых, и этот тезис особенно важен, современные социально-экономические системы, основанные на рыночных отношениях и частной собственности, создают многие специфические проблемы, порождаемые частной собственностью на интеллектуальные ресурсы, монополизацией ряда достижений высокой технологии, негуманным использованием новых технологий.

Наконец, хотелось бы особо подчеркнуть, что отмеченный выше лаг актуального человеческого общения, порождаемый развитием современных компьютерных технологий, оказывается особенно опасен в такой сфере как образование. Известно, что здесь происходит не только процесс усвоения

знаний и выработки профессиональных навыков. Образование - это процесс, где формируется и изменяется определенным образом личность человека. Между тем доминирование виртуальной реальности и опосредованного компьютером общения приводит к серьезным социально-психологическим деформациям, росту отчуждения и многим другим негативным последствиям.

Все это ставит существенные проблемы перед развитием образовательных процессов и ниже мы не раз будем обращаться к их анализу...

3. Гуманизация общественного развития: роль образовательных процессов.

Наряду с широким распространением теорий постиндустриального, информационного общества (общества знаний, общества профессионалов и т.п.) существуют и другие, как правило, несколько менее известные разработки, характеризующие генезис во второй половине XX века нового качества экономических, социальных и т.п. процессов (или необходимость такого генезиса для обеспечения эффективного и гуманного развития человеческого сообщества сегодня и в будущем).

Для понимания стратегических проблем образования нам представляется особо актуальной теория человеческой революции, освещенная в работах А.Печчеи (См.: Печчеи А. Человеческие качества. М., Прогресс, 1985; Peccei A. One Hundred Pages for the Future: reflections of the President of the Club of Rome, L., 1982). Этот ученый и общественный деятель был первым президентом известной общественной исследовательской организации - Римского клуба, подготовившего серию докладов по глобальным проблемам человечества, что наложило существенный отпечаток на творчество А.Печчеи.

Он рассматривает «человеческую революцию» прежде всего как некоторый императив, вызванный к жизни именно глобальными проблемами современного человечества, среди которых наиболее значимыми являются экологическая, демографическая, конфликт Севера и Юга и другие. С этим связана специфическая методология автора - рассмотрение проблемы именно в глобальном, выходящем за рамки отдельной страны и короткого исторического периода контексте; синтетический анализ технологических, экономических, социально-политических и культурных проблем; первоочередное внимание к стратегическим проблемам и решениям, подчеркивание их приоритета.

Соответственно, человеческая революция рассматривается А.Печчеи именно как глобальное и целостное изменение человека и общественных условий, его формирующих. Целью этой революции, качественного изменения должно стать постепенное формирование как доминирующего такого типа личности, который был бы способен принять вызов глобальных проблем человечества и строить свою деятельность в мировом масштабе так, что решать, а не усугублять эти проблемы.

Среди важнейших шагов по пути решения этой проблемы, выделяемых А.Печчеи, мы хотели бы обратить, прежде всего, внимание на вопросы социальной справедливости и собственно развития образования.

По первому поводу автор замечает, что решение задач человеческой революции невозможно, если в обществе не реализуются экономические и нормативные механизмы, обеспечивающие социально-гарантированный минимум и социальный максимум. Обеспечение некоторого минимума доступа к социальным благам и среди них - образованию - рассматривается автором как условие формирования человека, способного отвечать за решение глобальных проблем и потому является глобальным императивом, а не только одним из аспектов социально-нравственного ограничения рыночной экономики.

Социальный максимум рассматривается основателем Римского клуба как одно из средств предотвращения глобальных катастроф вследствие перепотребления невозпроизводимых ресурсов, а так же как важнейший механизм человеческой революции и ответственности человека за решение общечеловеческих проблем, что не совместимо с расточительным потреблением.

Основные идеи этого автора были продолжены в многочисленных докладах Римского клуба, среди которых отметим как наиболее близкий к нашей проблематике доклад А.Кинга и Б.Шнайдера «Первая глобальная революция» (М., Прогресс, 1991). Первая глобальная революция рассматривается авторами как аналог промышленной революции. В результате этой глобальной качественной трансформации по их мнению должно сложиться качественно новое общество, которое сможет решить стоящие ныне перед человечеством проблемы. Существенно, что эту революцию авторы рассматривают как внеидеологическое общечеловеческое явление.

Важным для нас является акцент А.Кинга и Б.Шнайдера на то, что в настоящее время эта революция пока что прорывается в виде отдельных элементов, «очагов», «оазисов» (в последнем случае мы используем термин П.Абовина-Егидеса, который он применял к росткам нового общества).

Наконец, пожалуй, наиболее близкий к проблематике данного материала акцент авторов доклада - это тезис о том, что для решения проблем первой глобальной революции человечество должно выиграть в борьбе со своим главным врагом, которым является... - само человечество. Одно из ключевых средств здесь - формирование новых качеств человека (этот доклад во многом по своим парадигмальным установкам близок к книге А.Печчеи). В свою очередь, решение этой проблемы требует особого внимания к такой сфере как образование. Здесь, по мнению теоретиков Римского клуба, должны произойти существенные изменения. Авторы делают очень важный для нас вывод: человек работающий уходит в прошлое, ему на смену приходит «человек обучающийся». Этот тезис прозвучал еще в седьмом докладе Римскому клубу. В новом обществе обучение не будет сводиться лишь к приобретению и применению ими неких методических приемов, навыков, установок,

обеспечивающих лишь пассивную адаптацию человека к изменениям окружающей Среды. Системы обучения создадут условия для постоянного широкого обучения и переквалификации для ответственного решения всего круга стоящих перед общественным человеком проблем (Подробнее см.: Антипина О. Глобальные социально-экономические проблемы современности: взгляд Римского клуба // Альтернативы.- 1995.- №2.- С. 97-98).

Эти подходы авторов Римского клуба весьма важны для осмысления проблем образования в условиях качественно изменяющегося современного общества.

На наш взгляд здесь следует выделить прежде всего следующие аспекты.

Во-первых, современное общество должно стать «обществом обучающихся» если оно хочет решить задачи «человеческой революции» и ответить на вызов глобальных проблем.

Во-вторых, для решения этой «сверхзадачи» необходимо изменить сам подход к образованию, превратить его из сферы формирования более или менее грамотного и профессионального работника в область универсального воспитания человека, способного ответственно решать глобальные проблемы.

В-третьих, последнее предполагает изменение проблемного поля, целей и методов образовательной деятельности в данном направлении.

В-четвертых, образование должно количественно изменить сферу своего распространения, став деятельностью, затрагивающей практически всех граждан всех возрастов.

Наконец, образование при таком глобальном подходе превращается в проблему интернациональную (общечеловеческую) и стратегическую, долгосрочную (временные границы стратегических образовательных проблем должны быть соизмеримы с глобальными проблемами человечества).

Безусловно, далеко не все из этих императивов можно реализовать в стратегии образования той или иной конкретной страны уже сейчас и в полном объеме. По-видимому, это вдвойне справедливо для России - страны, находящейся в течение последних лет в глубоком социально-экономическом кризисе. Тем не менее, учет данных глобальных императивов не только возможен, но и необходим при формировании образовательной политики даже в нашей стране и даже сейчас.

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. 230-240.