

## РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.

*По материалам выступления на международной конференции  
организаций образования взрослых*

*«Пять лет после Гамбургской конференции.*

*Образование взрослых в Центральной и Восточной Европе».*

*Сочи, 9 сентября 2002 г.*

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

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

1. конституционное законодательство;
2. интегральные законы;
3. отраслевые законы;
4. законы «тумблерного» типа;
5. бифункциональные законы, реализующие функции законов отраслевого и «тумблерного» типа;
6. законы ситуативного назначения;
7. законодательные акты в смежных областях права, обеспечивающие функционирование и развитие образования.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**3. Законы отраслевого типа** регулируют различные подсистемы (уровни, сектора) системы образования. В настоящее время единственным действующим среди таких законов является *Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»*, принятый в 1996 г. после двукратного наложения вето Президентом Б.Н. Ельциным.

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

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

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

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

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

«Федеральный закон рассматривает дополнительное образование в качестве самостоятельного уровня образования, а не как дополнительные образовательные программы и услуги». - Это прямая дезинформация: в действительности закон трактует дополнительное образование как некий

«вертикальный» его сектор, пронизывающий все уровни образования, а вовсе не как его самостоятельный уровень.

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

«В связи с этим представляется необоснованным построение самостоятельной системы дополнительного образования, включающей в себя государственные образовательные стандарты дополнительного образования, органы управления дополнительным образованием, сеть специальных образовательных учреждений и организаций, осуществляющих деятельность в области дополнительного образования, а также объединений этих учреждений и организаций». - Судя по приведенной цитате, авторы Президентского письма полагают, что систему дополнительного образования строит законодатель, тогда как в действительности ее не существует! Не существует тысяч учреждений дополнительного образования детей, включая дворцы, клубы, станции и т.п.? Не существует системы повышения квалификации и переподготовки кадров, включая факультеты, институты и академии? Другими словами, нам пытаются запретить признание в законе того, что есть в реальности. Другой такой пример юридического фетишизма трудно найти в переписке Президента с Государственной Думой.

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

Короче говоря, пером авторов Президентского письма водила удивительная близорукость.

В течение целого года Комитет Госдумы по образованию и науке совместно с представителями Минобразования России пытался договориться с

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

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

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

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

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

всех фракций и групп на протяжении двух лет занимает «Единство» - единственная фракция, имеющая отрицательный рейтинг поддержки образования (-35 % в 2000-м и -22 % в 2001-м году). Минус означает, что эта фракция голосовала «против» образования чаще, чем «за». Если другие депутатские объединения стремились уклониться от голосований в случае несогласия с законами, направленными на поддержку образования, то «Единство» активно голосовало «против».

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

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

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

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

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

Судьба данного законодательного акта во многом схожа с судьбой федерального закона «О дополнительном образовании». Дважды, в 1996 и 1999 гг., Госдума и Совет Федерации принимали этот закон и дважды он получал вето Президента Б.Н. Ельцина. В декабре 2000 г. во время встречи Президента В.В. Путина с группой руководителей общественных организаций инвалидов, среди которых были и депутаты Госдумы, мною был поставлен вопрос о необходимости принятия закона о специальном образовании. Такая необходимость аргументировалась стремлением перейти от концепции

простой социальной помощи к концепции социальной реабилитации, поскольку получив образование, инвалиды будут в состоянии получить работу и обеспечивать себе достойную жизнь, а не просить средства у государства. Президент согласился с аргументацией и дал поручение Главному государственному правовому управлению вступить в согласительные процедуры по данному закону с думским Комитетом по образованию и науке.

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

**6. В группе законов ситуативного назначения** в настоящее время действующим является лишь один - *Федеральный Закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»* (во второй редакции). Закон, в частности, затрудняет процесс ликвидации образовательных учреждений и всякого рода произвольные их реорганизации. Смысл и идеология закона просты: все это возможно при согласовании интересов коллективов и органов власти различных ветвей и уровней. По опыту работы в профильном парламентском Комитете хорошо знаю, что Закон в ряде случаев выполнил свои защитные функции, в т.ч. когда речь шла о ликвидации и реорганизациях в системе дополнительного образования.

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

урочную (аудиторную) систему, а постиндустриальная цивилизация сделает преобладающими дистанционные образовательные технологии.

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

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

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

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

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

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

С 1 сентября следующего года предполагается в 2 раза поднять стипендии студентам и учащимся профессиональных учебных заведений всех уровней, доведя расчетную величину стипендиального фонда до 400 рублей в месяц в среднем на студента вуза. Стипендии, напомню, не повышались с июля 2000 года, и, следовательно, подобное решение также имеет явный политический смысл.

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

7.2. В сфере *налогового законодательства* в последнее время в российском финансовом блоке Правительства и в большинстве Государственной Думы возобладала странная, на мой взгляд, идеология, согласно которой все без исключения должны платить одинаковые налоги. На протяжении 90-х годов наше псевдолиберальное правительство многократно предлагало отменить или сократить налоговые льготы для образовательных учреждений, а вторая Госдума, которую в 1996-99 гг. постоянно называли прокоммунистической, упорно эти налоговые льготы сохраняла. Теперь Госдума третьего созыва, голосующая за все предложения Правительства без разбора, льготы по налогу на прибыль для образовательных учреждений уже отменила. Ежегодные потери составят, по нашим скромным оценкам, 7-9 млрд. рублей. При этом представители Правительства и доминирующие в Бюджетном комитете правые и правоцентристы нам говорили: все теперь поставлены в равные условия на рынке, и в этом состоит громадное достижение. В ответ мне приходилось задавать вопрос: какое может быть равенство на рынке между водочной компанией и школой, табачной компанией и больницей, Газпромом и Большим театром, инвалидами и «новыми русскими»?

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

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

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

Отмечая очередной микроюбилей Общества «Знание» России, само название которого очень символично, хочется пожелать, чтобы в нашей стране знание всегда было не только сильным, но и добрым, а добро было вооружено не кулаками (что может превратить его в зло), но прежде всего знаниями. Таковы наши традиции. Таковы же стремления гуманистической педагогики во всем мире.

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

Опубликовано в журнале «Новые знания». – 2002. - № 4. – С. 1–6.