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 сопровождались, а иногда и подменялись, психологическим давлением, представители Госкомвуза пытались убедить своих парламентских оппонентов в том, что бакалавр (четырехлетнее 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 поспешать, 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 своей 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 доложен 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 образования, 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 авторам 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 обеим 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.