РАЗДЕЛ III. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ 1990-Х ГОДОВ И НАЧАЛА XXI ВЕКА

Глава 7. Федеральное законодательство как фактор образовательной политики первого постсоветского десятилетия: логика, типология и пределы влияния

§ 1. Логика и типология федерального образовательного законодательства 1990-х годов

Под *государственной политикой* абсолютное большинство российских исследователей (тем более – публицистов) неизменно понимают политику президента и (или) правительства в соответствующих областях общественной жизни. Более того, именно такая трактовка действующей Конституции вошла в моду в администрации самого президента, во всяком случае, в Главном государственном правовом управлении, большинство специалистов которого упорно настаивают на исключении из законопроектов и действующих законов статей типа «Государственная политика в области Х», полагая, что политику в Российской Федерации осуществляет только президент!

Это в значительной степени справедливо в условиях суперпрезидентской республики и авторитарно-демократического режима (тем более – в условиях режима «управляемой демократии»). Более того, тенденция исполнительной власти подменять закон собственными подзаконными актами в своё время была одним из проявлений юридического нигилизма. Однако даже в таких условиях, по крайней мере на уровне деклараций, никто не отрицал и не отрицает, что в принципе политика органов исполнительной власти и главы государства должна базироваться на действующих законах.

Как уже отмечалось, по мере укрепления позиций правящей политической элиты в парламенте юридический нигилизм в форме проведения политики вопреки действующим законам постепенно (а с 2004 г. в полной мере) сменяется официальным юридическим оформлением фактически осуществляемой образовательной политики на основе внесения изменении в федеральные законодательные акты. Однако в данной главе рассматривается именно ситуация, характерная для первого постсоветского десятилетия.

Действительно, несмотря на крайне ограниченные возможности воздействия законодательства на российский политический курс вообще, в 1990-е гг. этот фактор сыграл в формировании образовательной политики существенную, а в ряде случаев – решающую роль. Обратимся же к тем основным направлениям, приоритетам и ограничениям государственной образовательной политики, которые в этот период были установлены действовавшими федеральными законами, либо к таким, которые нашли отражение в законах и законопроектах, прошедших различных стадии процедуры законотворческого процесса.

Для того чтобы выполнить задачи, реализация которых возможна в данной исторической ситуации, при данном уровне культуры и данной Конституции, федеральное образовательное законодательство должно отвечать принципу системности, включая, среди прочего, последовательность принятия законов и функциональную полноту. Между тем в рассматриваемый период (как, впрочем, и в настоящее время) состояние российского образовательного законодательства данному принципу не соответствовало, правда, по причинам, от воли законодателя в основном не зависевшим. Недостаток системности в области образовательного законодательства проявлялся, как минимум, в двух основных формах.

Во-первых, *инверсия законотворческого процесса*. В условиях стабильного функционирования общественной системы или действительных (т.е. планомерно

осуществляемых) реформ логическая временн***а***я последовательность формирования основ нормативно-правовой базы развития российского образования должна была выглядеть следующим образом: Национальная доктрина образования – Федеральный закон «Об образовании» – Федеральная программа развития образования – серия конкретизирующих эти документы законодательных актов. Однако в условиях революции как исторической ситуации со всеми её атрибутами и закономерностями эта логика оказалась искажённой, а временн*а*я последовательность принятия законодательных актов – иной, едва ли не противоположной логике.

30 июля 1992 г. вступил в силу Закон Российской Федерации «Об образовании» (первая редакция). В мае 1994 г. Правительство России внесло в Государственную Думу проект федерального закона «Об утверждении Федеральной программы развития образования», однако соответствующий Федеральный закон Президент России подписал лишь 10 апреля 2000 г., причём Программа была утверждена в совершенно иной редакции. Наконец, проект Национальной доктрины образования в Российской Федерации был в основном одобрен Правительством России 17 февраля 2000 г., но затем подвергся качественной переработке по ряду основных параметров на основе правительственной программы реформирования образования.

Утверждение доктрины с опозданием на 10 лет, причём в форме постановления[282], а не федерального закона, не случайно, ибо в условиях коренной ломки прежней системы, революционного отрицания и аномии решение даже таких проблем, общенациональный характер которых очевиден, становится предметом острого столкновения социально-групповых интересов, а многие доктринальные положения, по которым в обычных условиях существует общественное согласие, превращаются в объект политических конфликтов.

Во-вторых, недостаток системности образовательного законодательства и нарушение логики законотворческого процесса проявляются в *неполноте и отсутствии кодификации законодательных актов*.

В рассматриваемый период были приняты следующие важнейшие правовые акты в области образования:

- Указ Президента РСФСР Б.Н. Ельцина от 11.07.1991 № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР». Исполнение снято с контроля президентской администрации после принятия Закона Российской Федерации «Об образовании», однако действие Указа формально не прекращено;
- Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»[283];
- Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»[284];

---

[282] Постановление Правительства РФ № 751 от 04.10.2000

[283] Действует в редакции Федеральных законов от 13.01.1996 № 12-ФЗ, от 16.11.1997 № 144-ФЗ, от 20.07.2000 № 102-ФЗ, от 07.08.2000 № 122-ФЗ, от 13.02.2002 № 20-ФЗ, от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 25.06.2002 № 71-ФЗ, от 25.07.2002 № 112-ФЗ, от 10.01.2003 № 11-ФЗ, от 07.07.2003 № 123-ФЗ, от 08.12.2003 № 169-ФЗ, от 05.03.2004 № 9-ФЗ, от 30.06.2004 № 61-ФЗ, от 20.07.2004 № 68-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ (ред. 29.12.2004), от 29.12.2004 № 199-ФЗ, от 09.05.2005 № 45-ФЗ, от 18.07.2005 № 92-ФЗ, от 21.07.2005 № 100-ФЗ, от 31.12.2005 № 199-ФЗ, от 16.03.2006 № 42-ФЗ, от 06.07.2006 № 104-ФЗ, от 03.11.2006 № 175-ФЗ, от 05.12.2006 № 207-ФЗ, от 28.12.2006 № 242-ФЗ, от 29.12.2006 № 258-ФЗ (ред. 01.12.2007), от 06.01.2007 № 1-ФЗ, от 05.02.2007 № 13-ФЗ, от 09.02.2007 № 17-ФЗ, от 20.04.2007 № 56-ФЗ, от 26.06.2007 № 118-ФЗ, от 30.06.2007 № 120-ФЗ, от 21.07.2007 № 194-ФЗ, от 18.10.2007 № 230-ФЗ, от 24.10.2007 № 232-ФЗ, от 01.12.2007 № 307-ФЗ, от 01.12.2007 № 308-ФЗ, от 01.12.2007 № 309-ФЗ, от 01.12.2007 № 313-ФЗ, от 28.02.2008 № 14-ФЗ, от 24.04.2008 № 50-ФЗ, с изменениями, внесёнными Постановлением Конституционного Суда РФ от 24.10.2000 № 13-П, Федеральными законами от 27.12.2000 № 150-ФЗ, от 30.12.2001 № 194-ФЗ, от 24.12.2002 № 176-ФЗ, от 23.12.2003 № 186-ФЗ

[284] Действует в редакции Федеральных законов от 10.07.2000 № 92-ФЗ, от 07.08.2000 № 122-ФЗ, от 25.06.2002 № 71-ФЗ, от 10.01.2003 № 11-ФЗ, от 05.04.2003 № 41-ФЗ, от 07.07.2003 № 119-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 21.04.2005 № 35-ФЗ, от 31.12.2005 № 199-ФЗ, от 06.07.2006 № 104-ФЗ, от 18.07.2006 № 113-ФЗ, от 16.10.2006 № 161-ФЗ, от 03.11.2006 № 175-ФЗ, от 29.12.2006 № 258-ФЗ, от 06.01.2007 № 1-ФЗ, от

• Федеральный закон от 16.05.1995 № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию». Отменён Федеральным законом от 22.08.2004 № 122 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

• Федеральный закон от 15.03.2000 № 51-ФЗ «Об утверждении федеральной программы развития образования»[285];

• Постановление Правительства России от 04.10.2000 № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации».

Инверсия законотворческого процесса привела к тому, что законодатель едва ли не в каждый вновь разрабатываемый и принимаемый закон стремился вложить и определённые доктринальные идеи. Поэтому при условии преемственности курса образовательной политики национальная доктрина образования в Российской Федерации неизбежно должна отчасти повторять уже действующие, но не исполняющиеся нормативные правовые акты.

В российской исторической ситуации 1990-х гг., помимо обычно выполняемых регулятивных функций, посредством образовательного законодательства необходимо было решать две специфические группы задач:

первая – «защитная» – обеспечение прав граждан в области образования и защита системы образования от революционного разрушения;

вторая – «реформаторская» – обеспечение возможностей для развития инноваций, связанных с изменением характера общественной системы.

Политическая ситуация начала 1990-х гг. выдвинула на первый план вторую группу задач, однако углубление системного кризиса и экономический курс по модели «шоковой терапии» потребовали сосредоточения усилий на задачах первой группы.

Одно из главных противоречий российской государственной образовательной политики первого постсоветского десятилетия, один из её закономерных парадоксов, помимо проанализированных ранее, заключается в том, что, вопреки очевидной слабости законодательной ветви власти, абсолютное большинство законопроектов в области образования исходили от депутатов парламента, блокировались же президентом и правительством.

Если в индустриально развитых странах с многолетними парламентскими традициями около 90% всех законопроектов обычно вносит исполнительная власть, то в России в 1990 - 2000 гг. удельный вес законопроектов, внесённых депутатами, составил соответственно:

• среди законов, подписанных президентом – 76,9%;

• среди законов и законопроектов, не прошедших третьего чтения в Государственной Думе либо отклонённых Советом Федерации или президентом – 75%;

• среди законопроектов, не прошедших первое чтение либо отозванных субъектом права законодательной инициативы – 84,6%[286].

09.02.2007 № 17-ФЗ, от 20.04.2007 № 56-ФЗ, от 13.07.2007 № 131-ФЗ, от 18.10.2007 № 230-ФЗ, от 24.10.2007 № 232-ФЗ, от 01.12.2007 № 307-ФЗ, от 01.12.2007 № 308-ФЗ, от 01.12.2007 № 309-ФЗ, от 01.12.2007 № 313-ФЗ, от 28.02.2008 № 14-ФЗ, от 24.04.2008 № 50-ФЗ, с изменениями, внесёнными Постановлениями Конституционного Суда РФ от 27.12.1999 № 19-П, от 24.10.2000 № 13-П, Федеральными законами от 27.12.2000 № 150-ФЗ, от 30.12.2001 № 194-ФЗ, от 24.12.2002 № 176-ФЗ, от 23.12.2003 № 186-ФЗ

[285] Действует в редакции Федерального закона от 26.06.2007 № 118-ФЗ

[286] См. Таблицу 1.

Таблица 1.

Распределение наиболее важных законодательных инициатив в области образования (сентябрь 1990 – сентябрь 2000 гг.)[287]

Законы, подписанные Президентом		
Законопроекты, внесённые депутатами парламента России	Законопроекты, внесённые Правительством России	Законопроекты, де-факто внесённые совместно
10 (76,9%): 1. Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» (первая редакция); 2. Федеральный закон от 16.05.1995 № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»; 3. Федеральный закон от 12.07.1995 № 100-ФЗ «Об исключительном праве на поступление в учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования выпускников школ, пострадавших от землетрясения в Охинском районе Сахалинской области»; 4. Федеральный закон от 29.02.1996 № 21-ФЗ «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей»;	**1 (7,7%):** 1. Федеральный закон от 10.04.2000 № 1-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования»[288]	**2 (15,4%):** 1. Федеральный закон от 13.01.1996 № 12-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (новая редакция Закона Российской Федерации «Об образовании»[289]. 2. Федеральный закон от 20.07.2000 № 102-ФЗ «О внесении изменения и дополнения в статью 16 Закона Российской Федерации «Об образовании»[290].

[287] Примечание: законодательные инициативы субъектов Российской Федерации в таблице не учтены.

[288] Внесён Правительством РФ во исполнение норм статьи 1 Закона Российской Федерации «Об образовании», дорабатывался при участии Комитета по образованию и науке Госдумы второго и третьего созывов, однако на основании формальных юридических критериев отнесён к законодательным инициативам правительства, а не совместным законодательным инициативам.

[289] Законопроекты с аналогичными названиями были внесены Советом Федерации первого созыва (по инициативе профильного Комитета), а затем правительством РФ. Почти на 75% новый текст закона воспроизводит предложения Совета Федерации, однако по формально-юридическим основаниям данная законодательная инициатива должна быть отнесена де-факто к совместным.

[290] Законодательная инициатива членов Совета Федерации и депутатов Госдумы второго созыва при участии и поддержке Минобразования России.

5. Федеральный закон от 01.08.1996 № 71-ФЗ «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования»; 6. Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»; 7. Федеральный закон от 23.07.1998 № 119-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год» (в части приложения № 9); 8. Федеральный закон от 31.07.1998 № 140-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год»; 9. Федеральный закон от 12.04.1999 № 17-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»; 10. Федеральный закон от 28.05.1999 № 102-ФЗ «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных		

учреждениях».		
Законопроекты, не прошедшие третьего чтения, либо отклонённые Советом Федерации или Президентом РФ		
Законопроекты, внесённые депутатами парламента России	Законопроекты, внесённые Правительством России	Законопроекты, де-факто внесённые совместно
6 (75%): 1. Проект федерального закона «О государственной поддержке начального профессионального образования»; 2. Проект федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)»; 3. Проект федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1996 год» (об увеличении финансирования образования и науки); 4. Проект федерального закона «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений»; 5. Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»[291]. 6. Проект федерального закона «О федеральном комплекте учебников»[292].	**1 (12,5%):** 1. Проект федерального закона «О перечне оснований, наличие которых препятствует занятию педагогической деятельностью в образовательных учреждениях»[293].	**1 (12,5%):** 1. Проект федерального закона «О дополнительном образовании»[294].

[291] Принят Государственной Думой 16.06.1999, отклонён Советом Федерации 02.07.1999, принят Государственной Думой в прежней редакции 20.10.1999, отклонён Президентом России 03.11.1999.

[292] Принят Государственной Думой 19.07.1996, одобрен Советом Федерации 07.08.1996, отклонён Президентом РФ 22.08.1996.

[293] Принят Государственной Думой в первом чтении 13.11.1998 (разработан во исполнение норм статьи 53 базового закона), дальнейшая работа в Комитете Государственной Думы по образованию и науке показала целесообразность утверждения указанного перечня правительством.

[294] Принят в первом чтении 15.11.2000 (внесён членами Совета Федерации и депутатами Госдумы 02.06.1998, доработан совместной рабочей группой с участием представителей правительства).

Законопроекты, не прошедшие первое чтение либо отозванные субъектами законодательной инициативы		
Законопроекты, внесённые депутатами парламента России	Законопроекты, внесённые Правительством России	Законопроекты, де-факто внесённые совместно
10 (83,4%): 1. Проект федерального закона «О пересмотре положений статьи 43 второй главы Конституции Российской Федерации»[295] 2. Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании»[296]. 3. Проект федерального закона «О государственном образовательном стандарте основного общего образования»[297] 4. Проект федерального закона «О федеральной государственной поддержке субъектов Российской Федерации в части оплаты труда работников государственных и муниципальных образовательных учреждений»[298] 5. Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации»[299] 6. Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном	**1 (8,3%):** 1. Проект федерального закона «О дополнительном профессиональном образовании»[305].	**1 (8,3%):** 1. Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в статьи 39, 41 и 43 Закона Российской Федерации «Об образовании» в части финансовой поддержки образовательных учреждений»[306].

[295] Внесён в ГД группой депутатов Совета Федерации 19.04.1995.
[296] Внесён группой депутатов блока «Демократический выбор России» в апреле 1995 г., отклонён Государственной Думой 21.04.1995.
[297] Внесён 11.10.1997.
[298] Внесён 30.12.1996.
[299] Внесён 30.12.1996

образовании» (в части определения статуса высшего учебного заведения как научной организации)»[300]. 7. Проект федерального закона «О гарантиях развития высшего образования в регионах Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»[301] 8. Проект федерального закона «О гарантиях развития высшего образования в регионах Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [302] 9. Проект федерального закона «О внесении дополнений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»[303] 10. Проект федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан на общее образование»[304].		
Итого		
27 (79,4%)	**3 (8,9%)**	**4 (11,8%)**

Более того, даже инициатива принятия ряда правовых актов Президента РФ и Правительства России в этот период принадлежала парламентариям. В числе таких инициатив:

- Указ Президента РСФСР Б.Н. Ельцина от 11.07.1991 № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР»[307];

---

[300] Внесён 13.09.1999, 01.06.2000 снят с дальнейшего рассмотрения в связи с отзывом автором

[301] Внесён 20.06.1998, отклонён Государственной Думой 08.09.2000. Отозван в связи с принятием в новой редакции федерального закона «О сохранении статуса о государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»

[302] Внесён 02.12.1998, отклонён Государственной Думой 08.09.2000. Отозван в связи с принятием в новой редакции федерального закона «О сохранении статуса о государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»

[303] Внесён депутатом Государственной Думы Е.Б. Мизулиной, 29.03.1999 принят к рассмотрению

[304] 14.03.2000 принят к рассмотрению

[305] Внесён 15.10.1996, отозван 14.11.2000 в связи с вынесением на первое чтение доработанного совместной рабочей группой проекта федерального закона «О дополнительном образовании».

[306] Внесён 13.09.1999 членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, разработан совместно с Минобразования России.

[307] Текст был подготовлен депутатами и аппаратом Комитета Верховного Совета по науке и народному образованию при участии автора и подписан у Президента в день его вступления в должность Председателем Комитета В.П. Шориным.

• Постановление Правительства России от 04.10.2000 № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации»[308].

Напротив, Президент и правительство регулярно блокировали законодательные инициативы парламентариев. Так, за 10 лет (июль 1990 – июль 2000) из числа законов, предназначенных для регулирования политики в области образования, принятых парламентом, президентского вето избежали пять:

• Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию». Он не требовал финансовых затрат и принимался на волне массовых акций протеста против приватизации в сфере образования;

• Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» – фактически новая редакция предыдущего закона[309];

• Федеральный закон «Об исключительном праве на поступление в учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования выпускников школ, пострадавших от землетрясения в Охинском районе Сахалинской области» (закон сугубо частного характера);

• Федеральный закон «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования»;

• Федеральный закон «О внесении изменения и дополнения в статью 16 Закона Российской Федерации «Об образовании».

Из числа законов, которые могут быть отнесены к более широкой области образовательной политики в целом, с первого раза были подписаны президентом ещё три:

• Федеральный закон от 21.07 1996 № 83-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О подоходном налоге с физических лиц»;

• Федеральный закон от 23.07.1998 № 119-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год (в части приложения № 9)»;

• Федеральный закон от 31.07.1998 № 140-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год».

Однократно были отклонены президентом следующие ключевые законы:

• Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»;

• Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», содержащий статьи, регулирующие вопросы образования инвалидов в России;

• Федеральный закон от 29.02.1996 № 21-ФЗ «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей»;

• Федеральный закон «О внесении изменения в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1996 год» (об увеличении финансирования образования и науки);

• Федеральный закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений» (фактически повторяющий положения президентского Указа № 1);

---

[308] Документ, проект которого был разработан по инициативе профильных парламентских комитетов, предполагавших его утверждение федеральным законом и в иной редакции.

[309] Не требовал дополнительных финансовых затрат и принимался в период обсуждения вопроса об отрешении Президента РФ Б.Н. Ельцина от должности, что снизило «бдительность» Главного государственного правового управления

• Федеральный закон от 28.05.1999 № 102-ФЗ «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях»;

• Федеральный закон «О федеральном комплекте учебников»[310];

• Федеральный закон «Об утверждении федеральной программы развития образования» (причём субъектом законодательной инициативы в данном случае выступало правительство);

• Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (о пособии к началу учебного года).

Дважды отклонялись президентом:

• Федеральный закон от 13.01.1996 № 12-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании»;

• Федеральный закон «О государственной поддержке начального профессионального образования» (второй раз – с названием «О неотложных мерах по государственной поддержке начального профессионального образования»).

Получили два вето, в том числе второе – на согласованный с президентом текст:

• Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»;

• Федеральный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)». Снят с рассмотрения Госдумой 04.06.2004.

Высокий процент отклонённых законов обычно представлялся президентской стороной как показатель низкого качества их юридической проработки. Однако в действительности в абсолютном большинстве случаев (исключение составляет лишь Федеральный закон «Об утверждении федеральной программы развития образования») это лишь повод, скрывающий фундаментальную причину – стремление не допустить увеличения и даже сохранения величины бюджетных расходов на социальную сферу. Этот тезис доказывают факты повторного отклонения законов в согласованной с президентом редакции, когда количество замечаний на совместно отработанный текст не только не уменьшалось, но увеличивалось в несколько раз. Это должно было показать разработчикам невозможность достижения юридической чистоты в законе, требующем финансовых затрат.

В целях построения системы федерального образовательного законодательства и повышения эффективности его воздействия на образовательную политику в целом в своё время автором была предложена функциональная классификация соответствующих законов Российской Федерации[311]. В теоретическом плане она обобщила опыт выполненной за первое постсоветское десятилетие законодательной работы, а в прикладном – позволила определить основные направления и перспективы законотворческого процесса.

Согласно этой классификации, система образовательного законодательства с необходимостью должна включать в себя следующие основные элементы (законодательные акты или их группы):

1) конституционное законодательство;
2) интегральные законы;
3) отраслевые законы;
4) законы «тумблерного» типа;
5) бифункциональные законы;

---

[310] До отклонения дважды (28.12.1995 и 08.04.1996) возвращался Президентом в Думу без рассмотрения.

[311] Смолин О.Н. Социально-философские аспекты государственной образовательной политики в условиях радикальной трансформации российского общества. Диссертация в виде научного доклада на соискание ученой степени доктора философских наук. – М., 2001. – С. 177-181.

6) законы ситуативного назначения;

7) законодательные акты в смежных областях права, обеспечивающие функционирование и развитие образования, в том числе законы, регулирующие финансовые аспекты образовательной политики.

В период работы Госдумы третьего созыва (2000-2003 гг.) в Главном государственном правовом управлении президента возобладала точка зрения, согласно которой развитие образовательного законодательства должно осуществляться не путём разработки специальных законодательных актов (в том числе отраслевых), но посредством внесения изменений в действующие законы (прежде всего – в Закон РФ «Об образовании»). С этой жёсткой позицией во многом связано отклонение Федерального закона «О дополнительном образовании» и фактическое прекращение профильным Министерством разработки законов «О начальном профессиональном образовании», «О среднем профессиональном образовании» и др., первоначальные проекты которых к тому времени были уже подготовлены.

Тем не менее автору представляется, что всё образовательное законодательство не может быть «втиснуто» в рамки Закона РФ «Об образовании» (базового закона), а в перспективе даже в рамки Образовательного кодекса. Более того, базовый закон изначально разрабатывался как «зонтичный», а потому представленная практикоориентированная классификация федеральных законов в настоящее время не утратила своего значения и в случае изменения политической ситуации может быть востребована.

Характеристике важнейших законов и законопроектов каждой из названных выше групп будет специально посвящена следующая глава.

§ 2. Возможности и пределы законодательного регулирования образовательной политики в постсоветской России конца XX века

В рассматриваемый период системность и функциональная полнота российского образовательного законодательства в известных пределах способны были повысить его эффективность. Однако даже в чисто гипотетической ситуации, когда построение этого законодательства строго следовало бы данным принципам, это не могло кардинально изменить положение в области образования. В действительности не законотворческий процесс определял ситуацию, но, напротив, исторические ситуации (предреволюционная, ситуация революции и постреволюционная, включая период относительной стабилизации и реформирования сложившегося политического режима) определяли законотворческий процесс.

С точки зрения образовательной политики, главная проблема России 1990-х гг. – это не отсутствующие или некачественные законы, но хроническое их неисполнение, которое предопределено тремя причинами, описанными в главе 2:

- революционным характером социально-политического процесса;
- системным (прежде всего, экономическим) кризисом, рекордным по глубине и продолжительности в мирное время в XX в.;
- политической системой, в которой гипертрофированная власть президента сочетается с крайне ограниченными возможностями парламента.

Для того, чтобы в таких условиях правильно понять первоочередные задачи российского законодателя по защите отечественной системы образования, необходимо реально оценить границы возможного в рамках существовавшей исторической ситуации вообще и с точки зрения блокирования (либо демпфирования) факторов, угрожающих системе образования, в частности.

Как показывает опыт 1990-х гг. и в меньшей степени – начала XXI в., возможности эти весьма ограничены, но всё же существенны. Из пяти охарактеризованных выше факторов дестабилизации российского образования[312] законодателю в основном удалось блокировать два[313], в различной степени смягчить или ослабить действие ещё двух[314], а один б*о*льшей частью остался вне сферы законодательного регулирования[315].

С помощью федеральных законов оказалось практически невозможным блокировать угрозу радикальной трансформации национальной ментальности, поскольку:

во-первых, духовно-нравственная сфера человеческой жизни вообще труднее всего поддаётся законодательному регулированию, за исключением экстремальных случаев человеческого поведения (образно говоря, поощрение героев и наказание преступников);

во-вторых, именно в данной сфере революционное отрицание было наиболее сильным, а массовое сознание педагогической общественности, как и интеллигенции вообще, оказалось подвержено этому отрицанию в б*о*льшей мере, чем у многих других социальных групп;

в-третьих, сами законодатели также в известной мере поддались духу революционного отрицания. В позитивном плане доказательством тому может служить тот факт, что первая редакция Закона РФ «Об образовании» оказалась более либеральной (т.е. в данном случае законодательно установила б*о*льшую степень негативной свободы), чем могло «освоить» существовавшее общество.

К числу немногих реальных достижений законодателя в области регулирования духовно-идеологических процессов следует отнести:

---

[312] См. § 2 главы 4

[313] Попытки революционного слома прежней образовательной системы и пороки действующей Конституции в её образовательной части

[314] Недофинансирование образования и рост неравенства образовательных возможностей

[315] Трансформация национальной ментальности

• сохранение в основном светского характера образования в России, несмотря на весьма сильное давление различных конфессий, что позволило избежать в учебных заведениях открытой борьбы за умы и сердца детей и студентов, а также обеспечило в преподавании определённый уровень идеологического плюрализма[316];

• приостановку в конце 1990-х гг. Министерством образования по требованию профильного комитета Госдумы второго созыва реализации «Программы полового воспитания российских школьников», а в дальнейшем – её переработку Российской академией образования с учётом отечественных традиций и возрастных особенностей детей[317].

Что касается более или менее заметного поворота массового сознания к патриотическим ценностям, то он произошёл лишь в конце 1990-х гг., был резко ослаблен после 11 сентября 2001 г., в значительной степени выродился в ксенофобию в середине первого десятилетия XXI в., но практически никак не связан с изменениями в законодательстве.

В последнее десятилетие XX и первые годы XXI в. посредством федеральных законов не удалось блокировать, но отчасти удалось ослабить воздействие на систему образования экономического кризиса, в том числе:

• обеспечить относительно более высокий уровень финансирования образования по сравнению с наукой, медициной, культурой;

• установить в 1996 г. и сохранить в 2001 г. право педагогических работников учреждений образования для детей на пенсию за выслугу лет (досрочную пенсию) при продолжении работы по специальности;

• существенно увеличивать стипендии учащимся ПТУ в 1998 г. и студентам вузов – в 1999 г. Эти стипендии увеличивались с периодичностью приблизительно один раз в два года, но до сих пор остаются крайне низкими;

• посредством законодательного утверждения Федеральной программы развития образования добиться существенных инвестиций, в том числе в компьютеризацию учебных заведений;

• сохранять до 2002 г. налоговые льготы для образовательных учреждений, а также отчасти для организаций, инвестирующих средства в образование. С 2002 г. фактически отменена льгота по налогу на прибыль и сокращена – по НДС, а с 2006 г. – льгота по земельному налогу и налогу на имущество для негосударственных образовательных учреждений (государственные учебные заведения переведены в режим несвоевременных и неполных бюджетных компенсаций утраченных льгот по двум последним налогам);

• сохранить, хотя и в ограниченном объёме, налоговые льготы для физических лиц, инвестирующих в образование личные доходы;

---

[316] Как ни странно, светский характер отечественного образования под лозунгом обязательного введения «Основ православной культуры» был более успешно поставлен под сомнение в период контрреформы отечественного образования – после 2004 г.

[317] Программа полового воспитания российских школьников была «запущена» во многие общеобразовательные школы при правительстве В.С. Черномырдина, причём в таком виде, что вызвала среди родительской общественности, в средствах массовой информации, а также в церковных кругах бурю возмущения и именовалась не иначе, как программой совращения малолетних.

Разумеется, школьное воспитание не может быть ни бесполым, ни тем более ханжеским. Однако в этой программе вся труднейшая задача развития мужественности и женственности у будущих граждан и родителей сводилась к проблемам физиологии и «безопасного секса». В порядке широкомасштабного эксперимента в 6-7 классах с помощью анкет подросткам задавали чрезвычайно интимные вопросы по поводу устройства женского или мужского организма, что вызывало лишь удивление или нездоровое любопытство. Параллельно телевидение пропагандировало лозунги типа: «Ваш друг – презерватив».

В России, во многом сохранившей представления традиционного общества, это выглядело тем более нелепо, что, например, даже в Соединённых Штатах Америки в то же самое время подобные программы подвергались серьёзной критике и в моду вошёл лозунг «Новое целомудрие».

• ввести с 2001 г. вычеты из налогооблагаемой базы средств, затраченных физическими лицами в собственное образование или образование своих детей в аккредитованных образовательных учреждениях (но не более 50 тыс. рублей).

Хотя установленные образовательным законодательством нормы, предназначенные для регулирования бюджетного процесса и социальной защиты работников, хронически не исполнялись, в период работы Госдумы третьего созыва приостанавливались, а ФЗ № 122 от 22.08.2004 и вовсе были отменены, само их наличие, с одной стороны, помогало представителям образовательного сообщества в парламенте и правительстве добиваться более благоприятных бюджетных показателей, а с другой – создавало законные основания для акций протеста и тем самым также усиливало давление со стороны образовательного сообщества на властвующую элиту.

Аналогичным образом удалось отчасти уменьшить воздействие неконтролируемого роста социального неравенства между общественными группами на характер реализации образовательных прав граждан. Законодательно установленные льготы при поступлении в профессиональные учебные заведения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, для инвалидов I и II группы, а позднее – для детей-инвалидов, инвалидов – участников боевых действий, для военнослужащих, большинство из которых представляют «рабоче-крестьянские» слои населения и т.п., а также установленные для некоторых из перечисленных категорий дополнительные меры государственной поддержки в период обучения, в известной мере сглаживали остроту проблемы неравенства прав граждан в области образования.

Конституционная угроза образованию, связанная с формулировкой статьи 43 Основного закона, была блокирована (но не ликвидирована) с помощью второй редакции Закона РФ «Об образовании», вступившей в силу в январе 1996 г.

Наконец, до 2006 г. законодательными средствами удавалось значительно ослабить (но не устранить полностью) угрозу разрушения системы образования вследствие революции в отношениях собственности (включая стремительное изменение организационно-правовых форм образовательных учреждений). Иначе говоря, блокировать попытки произвести фактический слом социально-экономических основ системы образования под лозунгом её радикального реформирования.

В действительности именно сохранение реформистского характера образовательной политики в рамках революционного изменения социально-экономической и политической системы в целом объясняет тот отмеченный выше общепризнанный факт, что российская система образования в постсоветский период сохранилась значительно лучше, чем большинство других социальных институтов.

Глава 8. Система и основные направления российского образовательного законодательства в 1990-х годах и на рубеже XXI века: замысел и попытка реализации[318]

Опираясь на изложенные в предыдущей главе соображения о функциональной классификации российского образовательного законодательства и пределах его влияния в постсоветскую эпоху, рассмотрим историю формирования и состояние этого законодательства с политико-образовательной (а не специально-юридической) точки зрения.

§ 1. Конституционное законодательство

По мнению В.М. Сырых, конституционный уровень образовательного законодательства представлен прежде всего Конституцией РФ, в т.ч. основополагающей для образования её статьёй 43, а также некоторыми другими конституционными нормами, закрепляющими право гражданина на судебную защиту своих прав, на пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, свободу творчества и преподавания, и т.д. Конституционные нормы по вопросам образования содержатся также в конституциях республик РФ[319]. Из всей совокупности норм остановимся специально на положениях, содержащихся в статье 43 действующей Конституции.

Как отмечалось выше, действующая редакция статьи 43 Конституции России не только не гарантирует в необходимом объёме прав граждан в области образования, но в случае буквальной реализации на практике привела бы к ограничению этих прав, а тем самым – стала бы фактором дестабилизации образования и угрозой модернизации страны.

Помимо сказанного в § 2 главы 4, необходимо отметить и те, по меньшей мере, *дискуссионные нормы статьи 43 Конституции РФ*, которые по-настоящему не стали предметом специального анализа в литературе и внимания общественности.

Первая из них состоит в том, что Конституция гарантирует всем гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного образования. Как известно, практика, более или менее соответствующая данной норме, существует в некоторых индустриально развитых странах (например, в Бельгии). Однако данное право граждан не реализовалось в СССР, где пребывание детей в дошкольных образовательных учреждениях дифференцированно оплачивалось родителями в зависимости от их доходов, а тем более – в постсоветской России, где по демографическим и экономическим причинам количество детей, обучающихся в таких учреждениях, сократилось с 1990-го по 2000-й более чем в два раза.

Как известно, после 2004 г. в ряде крупных городов ощущается острый недостаток мест в детских дошкольных учреждениях, что существенно тормозит наметившийся рост рождаемости. Это вынудило мэра Москвы Ю. Лужкова потребовать возвращения в собственность города незаконно приватизированных детских садов, а Президента РФ В. Путина – дать соответствующие поручения правительству страны[320].

Разработчики проекта российской Конституции 1993 г., включая участников Конституционного совещания, а также часть педагогической общественности, нередко утверждали, что конституционное положение об общедоступности и бесплатности относится исключительно к реализации образовательных программ, но отнюдь не к

---

[318] В настоящей главе российское образовательное законодательство рассматривается по состоянию на конец 2003 г., после чего начинается его контрреформа, рассматриваемая в следующем разделе книги. Однако по мере необходимости отдельные более поздние изменения в федеральных законах отмечены и в тексте данной главы.

[319] Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права. – М.: Исслед. центр пробл. качества подготовки специалистов, 2000. – С. 99.

[320] См. главу 10, § 2 главы 12.

содержанию детей в дошкольных образовательных учреждениях. Однако, во-первых, долгое время научно обоснованная оценка доли образовательных и необразовательных затрат в нормативах финансирования детских дошкольных учреждений не производилась (такая задача была поставлена лишь в Программе Центра стратегических разработок, представленной в 2000 г. в Государственную Думу[321]), а во-вторых, никто ещё не смог объяснить, как можно получить общедоступное и бесплатное образование в учреждениях, пребывание детей в которых оплачивается родителями, т.е. не является ни бесплатным, ни общедоступным.

Разумеется, если свести дошкольное образование к обучению, можно воспользоваться, например, британским опытом посещения детьми дошкольных учреждений без питания на несколько часов в день, в течение которых собственно обучение и происходит (преимущественно в игровой форме). Однако, согласно духу и букве российского законодательства, дошкольное образование представляет собой прежде всего воспитание[322]. Следовательно, задача разделения собственно образовательных расходов и расходов на содержание ребёнка оказывается сложной вдвойне.

Тем не менее Верховный суд Российской Федерации своим решением от 27 января 2003 г. № ГКПИ 02-1399 признал, что «взимание платы с родителей за содержание детей в государственном или муниципальном дошкольном образовательном учреждении не означает, что ребенок не получает бесплатного дошкольного образования, поскольку плата в данном случае взимается лишь за содержание детей в таких учреждениях, а не за дошкольное образование.

Требование о необходимости внесения платы за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях (детских садах) вытекает и из содержания п. 9 ст. 50 Закона РФ «Об образовании», согласно которому на основе полного государственного обеспечения осуществляется содержание в дошкольных образовательных учреждениях только детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей).

Из приведенной нормы Закона следует, что родители (законные представители) не освобождены от уплаты расходов, связанных с содержанием их детей в дошкольных образовательных учреждениях».

Понимая, что решение Верховного суда России может быть оспорено лишь в двух инстанциях (Конституционный суд РФ и Европейский суд по правам человека), позволю себе высказать удивление по поводу процитированного решения, причём удивление троякого рода.

Во-первых, это решение оставляет без ответа сформулированный выше вопрос о форме реализации права на общедоступное и бесплатное образование в детских дошкольных учреждениях, по сути не являющихся ни бесплатными, ни общедоступными.

Во-вторых, понятие полного государственного обеспечения, употребляемое в пункте 9 статьи 50 Закона РФ «Об образовании», относится к содержанию детей в интернатных учреждениях, а потому аналогия с детскими дошкольными учреждениями, абсолютное большинство из которых не предполагает интернатной системы, является, по меньшей мере, весьма спорной.

В-третьих, мягко говоря, странной представляется логика, согласно которой из того же пункта 9 статьи 50 выводится требование к родителям (законным представителям) воспитанников дошкольных учреждений платить за их содержание. Как известно и уже отмечалось, Конституция является законом прямого действия и её нормы не нуждаются в подтверждении федеральными законами.

---

[321] См. § 1 главы 6

[322] Пункт 3 статьи 18 гласит: «Для воспитания детей дошкольного возраста, охраны и укрепления их физического и психического здоровья, развития индивидуальных способностей и необходимой коррекции нарушений развития этих детей в помощь семье действует сеть дошкольных образовательных учреждений».

Вторая проблематичная норма статьи 43 Конституции России состоит в том, что данная статья гарантирует каждому общедоступное (т.е. в том числе без конкурса) и бесплатное среднее профессиональное образование. В различных комментариях к действующему законодательству в области образования аналогичные нормы толкуются как обязанность государства:

либо предоставить всем желающим места для обучения в любом среднем профессиональном учебном заведении (что технически невозможно);

либо по каждому направлению подготовки (специальности) создать в средних профессиональных учебных заведениях учебные места в количестве, достаточном для обучения всех желающих получить образование по данной специальности (что возможно, но требует значительных финансовых затрат);

либо обеспечивать функционирование в учреждениях среднего профессионального образования количества учебных мест, достаточного для обучения всех желающих получить образование данного уровня, при конкурсном отборе в конкретные учебные заведения.

Во всех случаях следует иметь в виду и граждан, желающих получить среднее профессиональное образование неоднократно, ибо никаких ограничений такого рода Конституция не предусматривает, а ограничения, установленные Законом Российской Федерации «Об образовании», могут быть легко опротестованы в судебном порядке, поскольку закон не может ограничивать конституционные права граждан, если иное не предусмотрено самой действующей Конституцией.

Третье спорное положение статьи 43 состоит в том, что государство гарантирует гражданам право на получение общедоступного и бесплатного образования определённых уровней не только в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, но и на предприятиях. В своё время представители Комитета Верховного Совета Российской Федерации по науке и народному образованию в дискуссиях с членами Конституционной комиссии неизменно возражали против данного положения, видя в нём стремление к коммерциализации образования посредством расширения круга организаций, которым предоставлено право на образовательную деятельность. Аргументы же разработчиков Конституции относительно необходимости легитимации деятельности детских дошкольных образовательных учреждений, а также аспирантуры в качестве структурных подразделений предприятий не представлялись депутатам Комитета убедительными, поскольку в первом случае вопрос легко решался путём наделения дошкольного образовательного учреждения правом юридического лица, а во втором – не имел отношения к Конституции, которая не содержит упоминания о послевузовском профессиональном образовании.

Юридические и формально-логические противоречия ещё более обострились с принятием двух законодательных актов:

1) Гражданского кодекса, который сохранил только две организационно-правовые формы предприятий – государственные унитарные и казённые;

2) второй редакции Закона РФ «Об образовании» (1996 г.), статья 11-1 которой разрешает создание, помимо учреждений, образовательных организаций, но лишь в формах, установленных гражданским законодательством для некоммерческих организаций. Поскольку государственные унитарные и казённые предприятия к таким организационно-правовым формам не относятся, налицо в данном случае полная рассогласованность норм законодательства.

В свете сказанного необходимость принятия новой редакции статьи 43 Конституции Российской Федерации представляется вполне очевидной. В настоящее время только юридическое невежество населения оберегает федеральные и региональные власти от необходимости принимать без конкурса и обучать бесплатно всех студентов средних профессиональных учебных заведений. Главное же состоит в следующем: не гарантируя гражданам права на общедоступное и бесплатное среднее (полное) общее и

начальное профессиональное образование, статья 43 Конституции РФ, несомненно, вступила в противоречие с общецивилизационной тенденцией, ярко проявляющейся в индустриально развитых государствах и выражающей, в частности, зависимость эффективности национальной экономики от среднего числа лет обучения работника.

Комитет Совета Федерации первого созыва по вопросам науки, культуры и образования ещё в 1995 г. предложил новую редакцию статьи 43 Конституции России, подготовленную при участии автора и поддержанную 114 депутатами «палаты регионов», а также отзывами из более чем 40 субъектов Российской Федерации. Несмотря на прошедшие годы, и в настоящее время данная редакция, не будучи бесспорной, может быть принята за основу для дальнейшей работы. С учётом опыта её разработки и обсуждения представляется, что эта статья, по меньшей мере, должна предусматривать следующие положения.

1. Провозглашение сферы образования приоритетной и находящейся под защитой государства. Данная норма необходима для гарантированного сохранения и преумножения интеллектуального потенциала нации.

2. Сохранение действующей нормы о праве каждого на образование.

3. Установление минимально необходимых гарантий прав граждан Российской Федерации на образование различных уровней, 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 и муниципальных образовательных учреждениях.

4. Установление ответственности за реализацию права граждан на общее образование не только родителей (или лиц, их заменяющих), как предусмотрено действующей Конституцией, но и органов государственной власти и (или) местного самоуправления, являющихся учредителями общеобразовательных школ.

Специального обсуждения в широких кругах образовательного сообщества заслуживает вопрос о целесообразности закрепления в Конституции трёх ключевых положений образовательного права:

- об общедоступности и бесплатности дошкольного образования (что предусматривалось проектом национальной доктрины образования, одобренным Всероссийским совещанием работников образования 15 января 2000 г.);
- об обязательном среднем (полном) общем образовании в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2007 № 194-ФЗ[323];
- о возможности введения в перспективе общедоступного высшего профессионального образования. Как уже упоминалось, такая общедоступность при низкой оплате обучения существует во Фландрии. Согласно опросу Левада-центра, если бы в России был проведён референдум по вопросу о праве гражданина на общедоступное и бесплатное образование (включая высшее), 97% населения проголосовали бы «за» и только 2% – «против»[324].

Одним из решений проблемы могло бы стать включение последней нормы в новый текст статьи 43 Конституции России с отсрочкой введения их в действие на несколько лет. Однако действующая Конституция с точки зрения порядка её пересмотра принадлежит к сверхжёстким. В соответствии со статьёй 135, положения главы 2, к которой принадлежит и статья 43, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Для внесения изменений в статьи данной главы и первого раздела в целом необходима поддержка 3/5 от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Лишь в этом случае может быть проведён референдум или созвано Конституционное Собрание в

---

[323] Подробнее см. § 1 главы 12.

[324] http://www.levada.ru/press/2005070101.html

порядке, предусмотренном соответствующим федеральным законом, который до настоящего времени (июнь 2008 г.) не принят.

Очевидно, принятие статьи 43 Конституции России в новой редакции создало бы надёжные правовые основы для обеспечения образовательного уровня населения, соответствующего потребностям общества, которое действительно намерено модернизироваться в направлении постиндустриальной цивилизации, однако назначение Президентом России специального референдума по новой редакции данной статьи весьма маловероятно[325].

[325] Подробнее об эволюции отношения российских политических элит к плебисцитарной демократии и законодательству о референдуме см. § 3 главы 2

§ 2. Интегральные законы

К данной группе относятся такие законодательные акты, которые прямо или опосредованно регулируют отношения, возникающие на всех уровнях образования, деятельность образовательных учреждений всех видов и типов, всех субъектов образовательного процесса, вопросы не только политики в области образования, но и образовательной политики в целом, и которые рассчитаны на длительную временную перспективу. Логически и исторически необходимыми элементами системы федерального законодательства должны были стать следующие законы данной группы:

- федеральный закон «Об утверждении национальной доктрины образования в Российской Федерации»;
- федеральный закон «Об образовании» (базовый закон);
- федеральный закон «Образовательный кодекс».

Федеральный закон «Об утверждении национальной доктрины образования в Российской Федерации» должен был стать первым законодательным актом, задающим основные направления образовательной политики и образовательного законодательства.

Принятие *Образовательного кодекса*, по общему правилу, возможно как итог построения системы образовательного законодательства и кодификации законодательных актов, большинство из которых в настоящее время не приняты, а многие даже не разработаны. Иной путь – разработка Образовательного кодекса не на основе, а вместо этих законодательных актов – теоретически также представляется возможным, но на практике крайне сложен.

В период работы Государственной Думы третьего созыва (2000 - 2003) Министерством образования и профильными парламентскими комитетами была принята третья, смешанная стратегия подготовки Образовательного кодекса:

с одной стороны, совместная рабочая группа разработала его концепцию и структуру и даже подготовила первую итерацию общей части;

с другой стороны, учитывая позицию администрации президента, выступающей против принятия новых отраслевых («сегментарных») законов, разрабатывались поправки к Закону РФ «Об образовании», расширяющие сферу законодательного регулирования отдельных уровней образования (от дошкольного до среднего профессионального) и призванные, среди прочего, стать основой для будущих глав Образовательного кодекса.

Подготовленный временным творческим коллективом проект общей части Кодекса РФ об образовании[326] состоял из 21 главы разной степени проработанности. Как представляется, он отчасти носил слишком академический характер, что особенно отразилось на разделе II «Образовательные отношения», и был перегружен нормами о дисциплинарной ответственности. Однако при всех его недостатках, во многом связанных с отсутствием опыта подобных разработок как в отечественном, так, по большому счёту, и в зарубежном праве, данный проект вполне может служить основой дальнейшей работы по кодификации законодательства об образовании.

До вступления в силу ФЗ от 22.08.2004 № 122 («закон о монетизации»), наряду с несомненными плюсами, принятие Образовательного кодекса таило в себе и целый ряд опасностей. Главная из них заключалась в том, что при существовавшем в 2000 - 2003 гг. раскладе политических сил в него практически невозможно было включить прописанные во второй редакции Закона РФ «Об образовании» нормы бюджетного, налогового и социального характера как якобы несоответствующие предмету закона, а на самом деле необходимо расширяющие этот предмет (от политики в области образования к образовательной политике в целом). Если намерения Главного государственного правового управления президента «вычистить» федеральное образовательное

---

[326] Кодекс Российской Федерации об образовании. Общая часть: проект. - М.: Центр образовательного законодательства Минобразования России, 2003.

законодательство от подобных норм в процессе принятия Кодекса удалось бы реализовать, он принёс бы российскому образованию больше вреда, чем пользы. Однако после того, как «зачистка» образовательного законодательства была выполнена с помощью ФЗ № 122 («о монетизации»), описаннная угроза практически исчезла.

К концу работы Госдумы четвёртого созыва идея Образовательного кодекса была «секвестрована» до предложения разработать интегрированный закон об образовании, который призван включить действующие законы в этой области, действующие нормы образовательного законодательства, содержащиеся в иных законодательных актах, систематизировать нормативно-правовую базу, а также заполнить правовые пробелы в неурегулированных областях образовательных отношений. В дни, когда эта книга готовится к публикации, известны два проекта концепции законопроекта. Одна из них, подготовленная творческим коллективом под эгидой МГУ и Российского Союза ректоров, была подвергнута серьёзной критике экспертами, близкими к правительству. Другая, выполненная сотрудниками Минобрнауки и Госдумы, получила согласования в нескольких инстанциях. Анализ этих концепций выходит за рамки задач настоящей работы.

Оценивая перспективы будущего интегрированного законопроекта, следует повторить с некоторыми дополнительными соображениями сказанное о разработке Образовательного кодекса:

- систематизация и кодификация норм образовательного законодательства, безусловно, необходима;
- есть серьёзные основания полагать, что при данном руководстве Минобрнауки и в условиях непреодолённых последствий кризиса новый закон, как с точки зрения академической и экономической свободы для участников образовательного процесса, так и с точки зрения социальных гарантий, вряд ли будет представлять собой шаг вперёд по сравнению даже с теми редакциями Закона РФ «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», которые были сформированы в результате т.н. монетизации;
- ссылаясь на будущий закон, Минобрнауки искусственно тормозит рассмотрение уже подготовленных законопроектов, включая проекты федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» в части дополнительного образования» и «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (по вопросам образования лиц с ограниченными возможностями здоровья)»

Сам новый законопроект будет готов в лучшем случае к концу 2010 г., а принят – не ранее первой половины 2011 г. Таким образом, законотворческий процесс (за исключением законодательных предложений правительства и президента) фактически приостанавливается на полтора – два года.

2.1. Закон РФ «Об образовании»: история вопроса

Единственным действующим в настоящее время интегральным законом является *Закон РФ «Об образовании»* (далее – Закон). В предлагаемом вниманию читателя разделе будут проанализированы две его редакции: от 10.07.1992 и от 13.01.1996. Вплоть до 2004 г. последующие новеллы в Законе (например, установленные Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 25.06.2002 № 71-ФЗ, принятым по инициативе Правительства РФ), хотя по ряду позиций и были существенными, однако не изменили концептуальных основ второй редакции Закона в целом. Изменения в Закон, внесённые ФЗ № 122 от 22.08.2004, позволяют говорить о третьей (ухудшенной) его редакции, однако анализироваться они будут в § 1

главы 9. Эволюция концепции данного закона в 1990-х гг. отражала изменение задач образовательного законодательства в целом и заслуживает специального исследования.

Законопроект был разработан рабочей группой Комитета Верховного Совета РФ по науке и народному образованию и отражал точку зрения большинства его членов. Документ многократно обсуждался с представителями педагогического и научного сообщества, а также властных структур различного уровня[327].

Воспроизведу характеристику группы авторов законопроекта, данную в одной из ранее опубликованных работ:

«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 ещё три: депутата от г. Иваново, 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.

Закон, безусловно, имел своего «генерального конструктора» – им был руководитель рабочей группы. «Вторую скрипку» играл В.С. Иловский. Среди сотрудников аппарата наиболее заметна роль Е.В. Буслова. И хотя, как известно, авторское право не распространяется на законы и иные нормативные правовые акты, стоит зафиксировать для истории образовательной политики и образовательного права, что М.И. Вильчеку принадлежит не только целый ряд ключевых идей законопроекта, но и значительная (если не большая) часть юридического текста, вошедшего в Закон. Автор этих строк, игравший в квартете разработчиков «партию альта или виолончели», по ряду концептуальных вопросов остался в меньшинстве»[328].

Принятие Закона в первой редакции стало необходимым в связи с тем, что процесс радикальной трансформации типа общественной системы в России потребовал столь же быстрого изменения законодательной базы регулирования отношений и реализации прав граждан в области образования, поскольку непосредственное применение нормативных правовых актов советского периода в данной сфере оказалось невозможным.

«Идеология» Закона была основана на двух системах ценностей:

- демократических – автономия (включая экономическую самостоятельность) образовательных учреждений и академические свободы участников образовательного процесса;
- социальных – гарантия реализации права на образование для обучающихся и высокого социального статуса для педагогических работников.

Вступление в силу первой редакции Закона можно рассматривать как прорыв в законодательстве, поскольку она предусматривала целый ряд важнейших концептуальных

---

[327] 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 адресам. 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. Через Верховный Совет РФ законопроект проходил сравнительно легко, хотя число поправок, выносившихся на отдельное голосование, было значительным. Подробнее о прохождении закона см.: Смолин О.Н. Знание – свобода. Российская государственная образовательная политика и федеральное законодательство 90- годов. Систематизированный сборник. – М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999. – С. 84.

[328] Смолин О.Н. Знание – свобода. Российская государственная образовательная политика и федеральное законодательство 90- годов. Систематизированный сборник. – М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999. – С. 83-84

положений, которые нашли отражение и продолжение во всех последующих законах, в том числе:

1) академические свободы участников образовательного процесса, в т.ч. обучающихся и преподавателей;

2) многосекторность системы образования, юридическое равенство образовательных учреждений различных форм собственности и организационно-правовых форм;

3) введение системы государственных образовательных стандартов, включая федеральные и национально-региональные компоненты. В Законе от 25.06.2002 г. № 71-ФЗ структура государственных образовательных стандартов была представлена следующим образом: «…федеральный и региональный (национально-региональный) компоненты, а также компонент образовательного учреждения» (пункт 1 статьи 7);

4) нормативное финансирование образовательных учреждений различных типов и видов (а во второй редакции – также и различных категорий) в расчёте на одного обучающегося;

5) новое распределение компетенций между федеральными, региональными и муниципальными органами власти в области образования;

6) государственно-общественный характер управления системой образования, включая качественное расширение компетенции образовательных учреждений и систему контроля за их деятельностью в основном «на выходе», по результатам государственной аттестации выпускников и т.д.

Необходимость принятия второй редакции Закона была вызвана тремя группами причин:

- углублением системного кризиса, серией революционных катастроф, создавших угрозу самому существованию системы образования;
- вступлением в силу Конституции РФ 1993 г., статья 43 которой, как уже отмечалось, не содержит гарантии реализации важнейших прав граждан в области образования;
- правоприменительной практикой первых лет реализации Закона, выявившей как его действительно слабые стороны, так и те положения, которые использовались для оправдания ошибок и бездеятельности исполнительной власти в сфере образования.

23 июня 1994 г. Совет Федерации тщательно обсудил и абсолютным большинством голосов одобрил постановление о представлении в Государственную Думу проекта 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.

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

17 августа 1995 г. Президент Российской Федерации отклонил Закон, причём характер замечаний, содержавшихся в письме, направленном в адрес председателя Государственной Думы, практически исключал возможность согласительных процедур. Принятие замечаний президента означало бы резкое ослабление защитной функции Закона и в значительной мере фактическое его выхолащивание. В этом случае парламенту пришлось бы отказаться от большинства нововведений, направленных на усиление государственной поддержки системы образования, в том числе от такой ключевой

позиции нового Закона, как запрет на приватизацию образовательных учреждений. К тому же времени политической жизни, оставшейся парламенту для согласительных процедур, явно не хватало – стремительно приближались парламентские выборы 1995 г.

К чести профильного Комитета Госдумы первого созыва 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 парламентские выборы: парламентарии, срок полномочий которых близился к концу, хотели оставить о себе добрую память и получить поддержку образовательного сообщества.

11 октября 1995 г. Государственная Дума первого созыва преодолела вето президента на Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании», а 15 ноября 1995 г. 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 «палату регионов» целый ряд законопроектов, включая и вторую редакцию Закона РФ «Об образовании».

Закон 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 новая редакция Закона вступила в силу.

2.2. Закон РФ «Об образовании»: эволюция концепции

Первая редакция Закона, включая в себя правовые гарантии развития системы образования, была ориентирована главным образом на реформирование этой системы. Вторая же – преимущественно, на её защиту и усиление гарантий прав граждан в области образования. В политической «системе координат» первая редакция Закона предстаёт как более либеральная, ориентированная на конкуренцию, вторая – как более социальная, ориентированная на ограничение неравенства и гарантии гражданских прав.

Различия между двумя редакциями Закона принципиальны для образовательной политики и делятся на четыре основных блока.

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

Второй блок – обеспечение развития сферы образования и гарантий её приоритетности, провозглашённой Законом.

Третий блок – социальный статус педагога, социальные гарантии и оплата труда, установленные Законом для работников образовательных учреждений.

Четвёртый блок – регулирование развития негосударственного сектора образования и проблема приватизации государственных и муниципальных образовательных учреждений.

2.2.1. Гарантии прав граждан в области образования

Анализируя первый блок проблем и сравнивая вторую редакцию Закона (статьи 5, 16, 50), с одной стороны, с его первой редакцией, а с другой – с Конституцией РФ 1993 г., следует, во-первых, обратить внимание на то, что, в отличие от Конституции, в обеих

редакциях Закона не предусматривается общедоступность и бесплатность дошкольного образования. Создаётся впечатление, что Закон в этом смысле ограничивает права граждан по сравнению с действующей Конституцией или не подтверждает их. В принципе это и не требуется, ибо Конституция является законом прямого действия и, за исключением случаев, оговорённых в самой Конституции, должна реализовываться независимо от воспроизводства её норм в действующем законодательстве. Однако фактически отсутствие в законодательстве специальной нормы об общедоступности и бесплатности дошкольного образования используется органами власти и управления как санкция на неисполнение данного положения Конституции.

Во-вторых, в отличие от Конституции, в обеих редакциях Закона точно так же не предусматривается общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования. Здесь уже Закон не просто умалчивает о конституционном праве гражданина, но прямо ограничивает такое право, устанавливая доступность среднего профессионального образования только по конкурсу. Хотя подобное ограничение законом прав граждан, предусмотренных Конституцией, с юридической точки зрения недопустимо (кроме случаев, оговорённых в самой Конституции), политика в данном случае берёт верх над правом. В своей реальной деятельности образовательные учреждения среднего профессионального образования, а равно и правоохранительные органы, руководствуются не Конституцией, но Законом, и, насколько известно, ни профсоюзы, ни педагогическая, ни родительская общественность не только не выступали против нарушения конституционных прав человека, но, скорее, настаивали на изменении в этой части Конституции, а не Закона.

В отличие от практики некоторых индустриально развитых стран, отечественная практика и отечественное законодательство, за исключением первых лет послеоктябрьского периода, всегда исходили из принципа конкурсного отбора в учреждения среднего и высшего профессионального образования. Обсуждение вопроса об общедоступности этих ступеней образования началось в постсоветской России лишь в самом конце 1990-х гг., да и то в связи с демографической катастрофой и вызванным ею резким сокращением числа выпускников школ.

В-третьих, вторая редакция Закона, в отличие от первой (тем более – в отличие от Конституции), непосредственно гарантировала право граждан на общедоступное и бесплатное среднее (полное) общее и начальное профессиональное образование, однако, подобно обоим названным документам, сохранила обязательность лишь основного общего образования. Тем самым исходящая от Конституции угроза снижения уровня образования граждан России была блокирована, но не устранена.

Хотя данную позицию Закона разделяли оба главных субъекта законодательной инициативы (Совет Федерации и правительство) и поддержала Госдума первого созыва, наряду с нею предлагались и два других подхода.

Суть первого заключалась в том, что, при формулировке права гражданина на общедоступность и бесплатность среднего общего и начального профессионального образования, второй союз «и» должен быть заменён союзом «или». Другими словами, согласно этой позиции, после окончания основной школы подростку (или его родителям) предлагается сделать едва ли не решающий выбор модели жизненного пути в части профессиональной карьеры: либо профессионально-техническое образование с перспективой впоследствии стать квалифицированным рабочим или инженером, либо общее образование с перспективой закончить университет или гуманитарный вуз и возможностью овладения соответствующими профессиями. Аналогичная идея вновь высказывается в начале XXI в. в связи с бурными дискуссиями по поводу профилирования старшей школы[329].

---

[329] См. § 2 главы 6

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 значительная часть детей ещё не в состоянии выбрать область будущей профессиональной деятельности, не говоря уже о конкретной профессии и (или) специальности. По крайней мере, такова ситуация при современной 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 задаётся чрезмерно жёстко, 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 среднее (полное) общее образование параллельно с начальным профессиональным (в самом профессионально-техническом учебном заведении либо в очно-заочной школе);
- поступить в среднее профессиональное либо высшее учебное заведение иного профиля после получения начального профессионального образования и др.

Прямо противоположная позиция состояла в том, что следует вернуться к обязательному среднему образованию, в своё время вводившемуся в СССР[330].

В-четвёртых, в отличие от Конституции, которая ограничений в этом вопросе не содержит, в обеих редакциях Закона предусмотрено право гражданина на бесплатное профессиональное образование в государственных и муниципальных образовательных учреждениях лишь при условии, что образование данного уровня гражданин получает впервые. Однако при этом вторая редакция Закона установила более широкий перечень случаев, когда гражданин вправе получить бесплатное профессиональное образование неоднократно (пункт 7 статьи 50), а именно:

- 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[331].

В-пятых, в 1990-е гг. в России широко распространилось платное профессиональное образование, в особенности высшее и отчасти среднее профессиональное, чаще всего по сравнительно узкому кругу престижных специальностей (юриспруденция, экономика и финансы, менеджмент, иностранные языки и т.п.). Доля студентов вузов, обучающихся на платной основе, поднялась с 2% в 1992 - 1993 учебном году до 41% в 2000 - 2001 учебном году, до 53,6% в 2004 - 2005 учебном году и даже до 61,7% в 2007 - 2008 учебном году.

В этом отношении концепция первой редакции Закона 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 возвращение гражданином затрат на его обучение возможно через систему личного государственного

---

[330] Данный вопрос будет специально рассмотрен в § 1 главы 12.

[331] Некоторые комментаторы Закона толкуют этот текст в том смысле, что наличие направления службы занятости является не отдельным случаем, дающим право на получение бюджетного образования повторно, но условием реализации этого права во всех остальных предусмотренных Законом ситуациях.

образовательного кредита (ЛГОК). Последний, согласно пункту 1 статьи 42 Закона в первой редакции, мог быть невозвращаемым, частично или полностью возвращаемым.

Эта концепция в случае реализации позволяла решить целый ряд практических проблем, в том числе:

- обеспечение юридического равенства условий для поступления в вузы абитуриентов из семей с различным уровнем доходов и б***о***льшее по сравнению с современной 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 ЛГОК);
- возвращение части государственных и муниципальных средств, затраченных на обучение специалистов, и инвестирование этих средств в образовательный процесс (например, за счёт полного или частичного погашения ЛГОК выпускниками, эмигрирующими из страны, либо негосударственными организациями, принимающими на работу выпускников высших и средних профессиональных учебных заведений).

Вследствие негативной позиции руководства федерального (центрального) органа исполнительной власти, в ведении которого находились вопросы высшего образования, положение о ЛГОК, разработка и утверждение которого были вменены в обязанность Правительству РФ первой редакцией Закона об образовании, за три с половиной года её действия так и не было разработано. Напротив, в качестве альтернативы ЛГОК правительством, в соответствии с Программой Е. Ясина – Е. Гайдара, был избран иной механизм – приём студентов сверх государственных заданий на условиях полной оплаты ими образовательных услуг[332]. Соответствие данного положения первой редакции Закона об образовании вызывало серьёзные сомнения, в том числе у Генеральной прокуратуры. Однако под давлением профильного министерства данный механизм был легитимизирован во второй редакции Закона.

При этом, однако, государственным и муниципальным учреждениям для подготовки специалистов в области юриспруденции, экономики, менеджмента, государственного и муниципального управления платный приём по договорам с физическими лицами и негосударственными организациями был лимитирован 25%. Вступая в конфликт с ситуационными финансовыми интересами ряда учебных заведений, данная норма вводилась с целью защиты прав граждан на профессиональное образование и была призвана ограничить:

- вытеснение бесплатного (для гражданина) образования платным по указанному кругу специальностей;
- вследствие низкого уровня доходов абсолютного большинства населения и высокой цены образования по престижным специальностям формирование политической элиты закрытого типа, что ведёт к повышению конфликтности в обществе;
- дальнейшую криминализацию экономической и политической элиты в связи с ограничением лицам из семей с низкими доходами возможностей её пополнять и повышенной криминальностью российского бизнеса.

Ограничение продержалось до июля 2002 г., когда Федеральным законом № 73-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в пункт 10 статьи 41 базового закона была внесена новая норма, устанавливающая, что «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

[332] Введён Постановлением Правительства РФ от 13.05.1992 № 312

физическими лицами, а также негосударственными предприятиями, учреждениями и организациями не может составлять более 50 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».

Символично, что первым законодательным актом, поддержанным профильным Комитетом Госдумы четвёртого созыва, стал внесённый депутатом и председателем профильного Комитета Госдумы третьего созыва А. Шишловым законопроект, отменяющий квоты на платный приём студентов по названным выше престижным специальностям.

В очередной раз позволю себе комментарий из собственной публицистической статьи[333]:

«Обосновывая позицию противников законопроекта, автор этих строк пытался обратить внимание коллег от правящих партий на то, что, во-первых, международные организации, включая Организацию экономического сотрудничества и развития, уже много раз указывали на недопустимо высокий уровень неравенства прав российских граждан на образование в зависимости от уровня их доходов. Во-вторых, ссылался на протоколы Комиссии по оптимизации бюджетных расходов («КОБРа»), требующие, чтобы в государственных вузах был сокращен бюджетный набор по тем специальностям, которые «дублируются в негосударственных вузах». Принятие закона, следовательно, поможет правительству выполнить поставленную задачу.

В ответ сторонники законопроекта во главе с Председателем Комитета Н. Булаевым, говоря словами Жванецкого, переходили с предмета спора на личность партнера. Утверждали, например, что ограничение платного приема в госвузах лоббирует интересы вузов негосударственных. Однако наткнулись на неожиданное возражение: против законопроекта официально выступили Президент Российского Союза ректоров В. Садовничий и лидер Российской Ассоциации профсоюзных организаций студентов, член Комитета О. Денисов. Обеспокоенность по этому поводу высказала и лидер ЦК профсоюзов работников народного образования и науки Г. Меркулова. <…>

Наши оппоненты утверждали, что ограничения на платный прием и количество бюджетных студентов – это две не связанные между собой величины, «не сообщающиеся сосуды». Однако забыли, что в России уже сейчас соотношение поступающих на платные и бесплатные учебные места в вузах составляет 53:47, тогда как во Франции и Германии бесплатно учатся 85-90% студентов <…>

Не самое важное, но, пожалуй, самое неожиданное для части ректоров государственных вузов, которые не столь дальновидны, как Президент Союза В. Садовничий, состоит в следующем: дополнительных денег они все равно не получат, поскольку Минфин сделает все возможное для того, чтобы пропорционально сократить бюджетный набор по престижным специальностям. Это тот самый случай, когда жадность может сгубить – даже ректора!

Итак, законопроект А. Шишлова с полным основанием можно назвать «законом проигравших»: государственные и негосударственные вузы от него ничего не выиграют, а бюджетные студенты и все, кто нуждается в бесплатных учебных местах, – безусловно, проиграют. Выиграет Минфин, мечтающий только об экономии денег за счет образования».[334]

2.2.2. Законодательные гарантии приоритетности образования

Перейдём ко второму блоку проблем. Обе редакции Закона не только провозглашали сферу (область) образования приоритетной (пункт 1 статьи 1), но и предусматривали законодательное закрепление мер по ресурсному (в т.ч. материально-техническому, финансовому и кадровому), организационному и правовому обеспечению данного положения. Важно, что во второй редакции Закона удалось не только сохранить практически все основные позиции, реализация которых призвана была обеспечить приоритетность образования, но и ввести целый ряд новых.

Так, пунктом 2 статьи 40 первой редакции Закона устанавливалось, что на цели образования в стране должно выделяться не менее 10% национального дохода. Вторая редакция это положение конкретизировала, определив, что не менее 3% расходной части федерального бюджета России необходимо выделять на финансирование высшего

---

[333] Смолин О.Н. Первый ворон // Педагогический вестник. – 2004. – № 7-8. – 1-30 апреля. – С. 2.

[334] О последующем сокращении бюджетного набора студентов подробнее см. главу 12.

профессионального образования и за счёт этих средств должно быть обеспечено обучение не менее 170 студентов на 10 тыс. человек, проживающих в Российской Федерации.

Поскольку в середине 1990-х гг. статистика перестала рассчитывать величину национального дохода, при подготовке проекта российской национальной доктрины образования нами было предложено утвердить в качестве обязательного минимума расходов на образование в среднесрочной перспективе 7% ВВП, что более или менее соответствует, с одной стороны, 10% национального дохода, а с другой – показателям СССР 1970 г.

Норматив расходов на высшее профессиональное образование в объёме не менее 3% от расходной части федерального бюджета, с одной стороны, с 1997 по 2004 гг. не выдерживался ни в одном федеральном бюджете, а, с другой стороны, если и ставился под сомнение, то исключительно экспертами из финансовых структур правительства, но не образовательным сообществом. Более того, руководство Комитета по образованию и науке Госдумы второго и третьего созывов, включая автора этих строк, неоднократно озвучивало свою позицию, согласно которой исполнение 3-процентного норматива могло бы означать возвращение в законодательство положения о нормативном финансировании не только государственных, но и негосударственных высших учебных заведений.

Трёхпроцентный норматив расходов федерального бюджета на высшее образование был превышен в 2005 г. и далее эти расходы составляли: 2005 г. – 3,3%, 2006 г. – 3,61%, 2007 г. – 3,39%, 2008 г. – 3,39%. Однако следует иметь в виду, что сама расходная часть бюджета все эти годы искусственным образом сокращалась за счёт создания гигантского профицита при двойном (как минимум) недофинансировании социальной сферы вообще и образования, в частности.

Норматив «170 студентов на 10 тысяч населения России» не раз подвергался критике как заниженный, поскольку в РСФСР в 1980 г. соответствующий показатель составлял 220, а в некоторых наиболее развитых странах уже в 1996 г. превышал 300. Отчасти соглашаясь с критикой, необходимо иметь в виду следующие обстоятельства.

Во-первых, установленный Законом показатель является минимально допустимым.

Во-вторых, в 1994 - 1995 учебном году за счёт всех источников финансирования в РФ обучался 171 студент на 10 тыс. населения. Закон же, с одной стороны, имел целью предотвращение дальнейшего сокращения бюджетных студентов, а с другой – устанавливал норматив именно для федерального финансирования, предполагая, что возрастающая часть студентов будет обучаться за счёт бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а также негосударственных финансовых средств.

В-третьих, анализ зарубежного опыта показывает, что, например, в США приблизительно треть финансирования высшей школы осуществляется за счёт федерального бюджета, вторая треть – за счёт бюджетов штатов и муниципальных образований, а последняя треть – за счёт некоммерческих организаций и самих студентов. Кроме того, зарубежная статистика обычно включает в число студентов не только тех, кто получает высшее образование, но также, по российским критериям, и среднее профессиональное.

С учётом сказанного установленный Законом показатель не выглядит чрезмерно заниженным. В период принятия закона он требовал существенного повышения расходов на высшее профессиональное образование из федерального бюджета, причём при схемах финансирования, аналогичных, например, американской, общее число студентов вузов в Российской Федерации составило бы более 500. Уже в 2001-2002 учебном году это общее число (без учёта студентов средних профессиональных учебных заведений) выросло в стране до 375, в 2003-2004 учебном году – до 448, а 2007-2008 учебном году – до 525.

В-четвёртых, в статье 2 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» удалось сделать следующий шаг, введя норму, запрещающую сокращение абсолютного числа студентов высших учебных заведений,

обучающихся за счёт средств федерального бюджета. Эта норма действовала с 1996-го по 2004 г.

В период полномочий Госдумы третьего созыва автором дважды предпринимались попытки путём внесения соответствующего дополнения в статью 40 Закона РФ «Об образовании» зафиксировать сложившееся на начало соответствующего календарного года число бесплатных учебных мест в расчёте на 10 тысяч населения в учреждениях не только высшего, но и среднего профессионального образования, наложив запрет на их сокращение.

Вот некоторые аргументы в защиту этого положения, предложенные автором на пленарном заседании Госдумы 20 сентября 2001 г.

«Хочу не без удовольствия сказать, что на фоне множественных катастроф, которые Россия пережила в 1990-е годы, показатель численности студентов на 10 тысяч населения – один из немногих, где мы в целом свои позиции сохранили.

Так, в 1980 году в Советском Союзе на 10 тысяч населения приходилось 220 студентов, в настоящее время – 322. Правда, тогда все студенты учились бесплатно, а сейчас на бесплатной основе в вузах учатся 192 студента. Общее число студентов высших и средних профессиональных заведений на 10 тысяч населения составляет 480…

Мы далеко не первые в мире по этому показателю. Приведу по справочнику ЮНЕСКО за 1996 год данные по нескольким странам. В России 300 студентов на 10 тысяч было, в Казахстане – 285, на Филиппинах – 296, на Украине – 299, в Грузии (СНГ) – 314, хотя положение там хуже, чем наше. В Перу – 327 (больше, чем в России), в Израиле – 357, в Норвегии – 424, в Китае – 473, в Соединенных Штатах – 534 и в Республике Корея – 610 студентов на 10 тысяч населения, то есть практически в два раза больше, чем у нас. Как видим, по данным на 1996 год, Россия отстает по этому показателю не только от развитых стран, но и от некоторых развивающихся государств.

<…> принятие нашего закона позволит стране приблизиться к показателям наиболее передовых в этой области государств, а значит, повысит наши шансы не остаться на обочине цивилизации, и двигаться в направлении информационного общества.

<…> закон денег не требует.

Закон не противоречит другим нормам и не противоречит демографической статистике. Если сокращается население, то сокращается и количество студентов».

Среди других новелл Закона в редакции от 13.01.1996, призванных конкретизировать декларацию о приоритетности образования, выделим лишь две:

- закрепление за образовательными учреждениями в бессрочное бесплатное пользование выделенных им земельных участков (пункт 1 статьи 39)[335];
- установление ответственности работодателей за повышение профессиональной квалификации работников, с которыми они находятся в трудовых отношениях, причём установление размеров, порядка и механизма отчислений работодателями средств на эти цели возложено на Правительство России (пункт 4 статьи 40)[336].

Забегая вперед, отметим, что статья 40, устанавливавшая государственные гарантии приоритетности развития отечественного образования, была полностью исключена Федеральным законом от 22.08.2004 № 122.

2.2.3. Социальные гарантии оплаты педагогического труда

Третий, социальный блок проблем, среди прочего, охватывает вопросы обеспечения системы образования кадрами – важнейшим ресурсом любой социальной системы. С этой точки зрения суть идеологии обеих редакций Закона сводилась к принципу: высокий статус и высокая ответственность работников образования (прежде всего педагогических).

В данном случае к достижениям Федерального закона от 13.01.1996 № 12-ФЗ необходимо отнести не столько введение инноваций, сколько сохранение прежних норм. Речь идёт, в первую очередь, об оставшихся в новом тексте закона пунктах 2 и 3

---

[335] Федеральный закон от 25.10.2000 № 136-ФЗ «Земельный кодекс Российской Федерации» сохранил за государственными (муниципальными) организациями право на бессрочное пользование земельными участками, однако бесплатное землепользование было де-юре ликвидировано.

[336] Несмотря на прямое предписание, эта норма до сих пор правительством не исполнена.

статьи 54, которые дублируют положения Указа Президента РСФСР Б.Н. Ельцина от 11.07.1991 № 1 в части размеров оплаты труда педагогических работников. Эти положения:

«Довести размеры средних ставок и должностных окладов до уровня:

профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений – в два раза превышающего уровень средней заработной платы в промышленности РСФСР;

учителей и других педагогических работников – не ниже средней заработной платы в промышленности РСФСР;

учебно-воспитательного и обслуживающего персонала – средней заработной платы аналогичных категорий работников промышленности РСФСР»

Напротив, правительство при принятии Федерального закона от 13.01.1996 № 12-ФЗ стремилось заменить эти положения отсылочными нормами, а фактически отменить.

Несмотря на систематическое неисполнение данных норм Закона, их наличие, во-первых, было юридическим основанием для справедливых требований о повышении оплаты труда со стороны работников образования. Во-вторых, в развитие статьи 54 Закона группой депутатов Совета Федерации первого созыва в Госдуму был внесён проект ФЗ «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений», подробно прописывающий механизм исполнения названных выше норм. В-третьих, в Программе модернизации образования до 2010 г., одобренной Правительством РФ 29 декабря 2001 г. (Распоряжение № 1765-Р), данная норма по существу сохранилась, хотя её реализация и была отнесена на 2006 год, после чего благополучно «ушла в небытие» и даже подверглась критике в правительственном документе «О приоритетных направлениях развития образовательной системы в Российской Федерации»[337]. Окончательно отменена ФЗ от 22.08.2004 № 122.

В части, относящейся к социальному статусу педагога, важнейшими положениями второй редакции Закона стали:

- сохранение нормы, согласно которой педагогические работники образовательных учреждений имеют право на получение пенсии за выслугу лет до достижения ими пенсионного возраста в порядке, установленном законодательством (пункт 5 статьи 55). При иной терминологии это положение удалось воспроизвести и в Законе «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 № 173-ФЗ (статья 28), несмотря на переход к накопительным принципам и предполагаемое введение профессиональных пенсионных систем. Правда, действует эта норма до 2012 г.;
- модификация нормы пункта 8 статьи 55 о праве педагогических работников образовательных учреждений (в том числе руководящих работников, деятельность которых связана с образовательным процессом) на ежемесячную денежную компенсацию в целях содействия их обеспечению книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями. В редакции Закона 1996 г. размер компенсации с 10% от размеров оплаты труда для всех педагогических работников был изменён на 1,5 размера минимальной оплаты труда для работников высшего профессионального образования и учреждений дополнительного профессионального образования и на 1 минимальный размер оплаты труда для учителей школ и других педагогических работников образовательных учреждений, т.е. суммарно несколько увеличен и более справедливо определён, поскольку потребность в книгоиздательской продукции не связана напрямую с объёмом педагогической нагрузки в часах[338];

---

[337] http://mon.informika.ru/edu-politic/priority/1183

[338] Данная норма Закона действовала до июля 2001 г., когда под давлением правительства парламентом был принят Федеральный закон от 29.12.2001 № 189-ФЗ «О внесении дополнений в статью 4 Федерального Закона «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации», установивший размеры субсидии на приобретение книгоиздательской продукции в твёрдых суммах 150 и 100 рублей, что предопределило их инфляционное обесценивание в последующие годы. Тем самым

• возврат от системы срочных контрактов между образовательными учреждениями и педагогическими работниками, установленной первой редакцией Закона, к контрактам бессрочным (за исключением работников системы высшего профессионального и соответствующего дополнительного образования). Это вынужденная мера. Она связана с тем, что заложенный в Закон принцип «высокий статус и высокая ответственность педагога» в первой своей части не исполнялся государством, а при нарастании бюрократизации управления возникла реальная угроза трудовым правам педагогических работников. Данное положение в целом воспроизведено и в Трудовом кодексе[339].

2.2.4. Негосударственный сектор и проблема приватизации

Анализируя четвёртый блок проблем, связанных с соотношением государственного и негосударственного секторов образования, следует иметь в виду, что принципиальными установками разработчиков первой редакции Закона были:

• многоукладность (многосекторность) в образовании;

• юридическое равноправие образовательных учреждений различных форм собственности и организационно-правовых форм;

• развитие негосударственного образования параллельно, но не за счёт государственного.

Иначе говоря, разработчики Закона были сторонниками реформы и, соответственно, выступали за развитие нового при сохранении всего лучшего, что было в прежней системе образования. Во второй редакции Закона эти принципиальные установки сохранились, но были скорректированы по ряду позиций.

1. Финансирование. Согласно редакции Закона 1992 г., все негосударственные учреждения, реализующие основные образовательные программы и получившие государственную аккредитацию, приобретали вместе с тем и право на государственное финансирование, причём в размерах, установленных для государственных образовательных учреждений соответствующего типа и вида.

Во второй редакции Закона это право было сохранено только для аккредитованных негосударственных учреждений, реализующих программы общего образования[340]. Негосударственные учреждения профессионального образования право на государственное финансирование потеряли. Изменяя в этой части нормы Закона, разработчики исходили из следующего.

Во-первых, в данном аспекте мировая практика знает две концепции финансирования образования. Первая состоит в том, чтобы финансировать по определённым нормативам в расчёте на каждого обучающегося все образовательные учреждения – государственные и негосударственные. Эта концепция используется в некоторых странах Запада (Бельгия), а также в ряде стран с переходной экономикой (Чехия). Существует, однако, и вторая концепция, которая распространена в большинстве

предложенная правительством и реализованная законодателем, казалось бы, продуктивная идея спустя несколько лет обернулась против педагога: субсидия в размере 10% от ставки (должностного оклада) автоматически росла бы вместе с заработной платой, тогда как размер субсидии, установленный в отношении к минимальной заработной плате, по требованию правительства, которое в своё время предложило соответствующую норму, был от минимальной заработной платы «оторван» и зафиксирован в твёрдых суммах, крайне трудно поддающихся увеличению в рамках рассмотрения федерального бюджета в парламенте.

[339] Осенью 2002 г. по инициативе О.В. Шеина при участии автора была предпринята попытка пойти ещё дальше, исключив из Трудового кодекса, а также из статьи 56 Закона РФ «Об образовании» положение, согласно которому педагогические работники могут быть уволены с работы за грубые и неоднократные нарушения Устава образовательного учреждения. По причине отрицательной позиции Правительства РФ большинством депутатов Госдумы законопроект поддержан не был (См. Стенограмму пленарного заседания Госдумы от 13.09.2002)

[340] См.: пункт 4 статьи 5, пункт 7 статьи 41.

индустриально развитых стран. Её идеология исходит из посылки, что если в стране есть высший класс, экономическая элита, которая в состоянии дать своим детям платное элитарное образование, она должна делать это целиком за собственный счёт. Государство же оплачивает обучение детей низшего класса, которые платить не в состоянии, и среднего класса, для которого плата за обучение составила бы существенную нагрузку на семейный бюджет.

Совершенно очевидно: редакция Закона 1992 г. предполагала первую концепцию. Проект ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании», внесённый в Госдуму Советом Федерации в 1994 г.[341], – вторую. В результате же длительной борьбы и политического компромисса была принята третья, промежуточная концепция: условно говоря, чешский вариант в отношении общего образования, где негосударственный сектор невелик, и вариант индустриально развитых стран – в отношении образования профессионального.

Во-вторых, учитывалось и резкое ограничение финансовых возможностей государства в результате экономического кризиса и революционного разрушения прежней системы. В ситуации хронического и нарастающего недофинасирования государственных профессиональных учебных заведений начинать выплату бюджетных средств учреждениям негосударственным при стремительно растущей их численности в сфере высшего образования, значило вызывать социальное напряжение внутри самой образовательной системы[342].

Положение пункта 4 статьи 5 второй редакции Закона об обязанности государства финансировать аккредитованную негосударственную школу по нормативам, установленным для школы государственной, было отменено ФЗ от 22.08.2004 № 122[343].

2. Регламентация и контроль. Принимая во внимание правоприменительную практику, разработчики второй редакции Закона исходили из того, что в интересах защиты прав граждан на качественное образование контроль государства над образовательными учреждениями, в т.ч. негосударственными, должен быть усилен. Новый текст пункта 14 статьи 33 предусматривал, что в случае, когда образовательные учреждения не соблюдают условий образовательной деятельности, предусмотренных лицензией, эта лицензия подлежит изъятию[344].

Одновременно законодатель пошёл навстречу предложениям негосударственных образовательных учреждений в части процедуры аттестации и аккредитации. В соответствии с изменениями, внесёнными Федеральным законом от 13.01.1996 № 12-ФЗ, аттестация может проводиться поэтапно, по ступеням образования (например, в части

---

[341] См.: Смолин О.Н. Знание – свобода. М.: 1999. – Приложение 2.2.

[342] Вместе с тем от имени думского Комитета по образованию и науке автором неоднократно публично заявлялась позиция, смысл которой состоит в следующем: парламентарии готовы вернуться к вопросу о финансировании всех профессиональных учебных заведений, имеющих государственную аккредитацию (включая и негосударственные), при условии, что правительством будут исполнены предусмотренные Законом нормы финансирования образования, включая положение о выделении на нужды высшего образования не менее 3% расходной части федерального бюджета. В этом случае произошёл бы концептуальный возврат к первой редакции закона РФ «Об образовании».

[343] Описанный выше парадокс «казарменного» либерализма и «либерального» социализма и в данном случае проявился в том, что предложение автора сохранить данную норму в Законе в Госдуме четвёртого созыва 3 августа 2004 г. было поддержано голосами следующих фракций:

- «Родина» – 94,9%,
- КПРФ – 94,1%,
- депутаты, не входящие в депутатские фракции – 66,7%.

[344] Попытку правительства отменить лицензирование в системе дополнительного образования, предпринятую летом 2001 г., профильному думскому Комитету, хотя и с огромным трудом, удалось заблокировать. Это позволило сохранить, с одной стороны, оставшиеся налоговые льготы для образовательных учреждений, а с другой – элементарный контроль над деятельностью в области дополнительного образования детей. В противном случае подобные учреждения на законном основании могли бы открывать, например, тоталитарные секты либо лица с сомнительной нравственностью.

реализации образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования или программ бакалавриата и магистратуры – применительно к высшему профессиональному образованию).

Помимо этого, вторая редакция Закона позволила образовательным учреждениям получать аттестацию после первого выпуска обучающихся, а не после трёх выпусков, как предусматривалось первой редакцией. Это существенно сблизило права государственных образовательных учреждений, которые в своё время были признаны условно аккредитованными, с правами учреждений негосударственных. Такая система просуществовала до тех пор, пока аттестация как особая процедура не была отменена и включена в процедуру аккредитации Федеральным законом от 20.04.2007 № 56-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (в части создания государственной системы контроля и надзора в сфере образования).

3. Проблема приватизации. В данном случае имеются наиболее принципиальные различия между двумя редакциями Закона, отражающие эволюцию его концепции, и самый существенный поворот в законодательном регулировании образовательной политики в течение 1990-х гг.

Пункт 13 статьи 39 первой редакции Закона допускал возможность ограниченной приватизации в сфере образования: «государственное, муниципальное образовательное учреждение может быть приватизировано только по решению учредителя в порядке, установленном законом».

С одной стороны, это показывает, что депутаты Комитета по науке и народному образованию Верховного Совета РФ к 1992 г. ещё не вполне избавились от революционных иллюзий; однако, с другой стороны, поскольку закон о приватизации в сфере образования не был принят, данное ограничение оказалось равносильно запрету. В 1995 г. оно сменилось мораторием на приватизацию в сфере образования, а Федеральный закон от 13.01.1996 № 12-ФЗ её прямо запретил, причём в весьма жесткой форме:

«13. Государственные и муниципальные образовательные учреждения, закрепленные за ними на правах оперативного управления или находящиеся в их самостоятельном распоряжении объекты производственной и социальной инфраструктуры, в т.ч. 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» (пункт 13 статьи 39)[345].

Этот запрет и составляет самое важное достижение второй редакции Закона РФ «Об образовании», а, быть может, и всего образовательного законодательства 1990-х гг. Именно он позволил сохранить в целом реформистский характер образовательной политики в отличие от революционного характера экономической и социальной политики в целом.

---

[345] В части приватизации жилых помещений это положение Закона признано Постановлением Конституционного Суда РФ от 24.10.2000 № 13-П не соответствующим Конституции РФ.

§ 3. Отраслевые (сегментарные) законы

Как уже отмечалось, каждый из законов данного типа призван регулировать отношения в отдельной подсистеме системы образования. Теоретически в данную группу могли бы войти следующие федеральные законы:

- «О дошкольном образовании»;
- «Об общем (школьном) образовании;
- «О начальном профессиональном образовании»;
- «О среднем профессиональном образовании»;
- «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»;
- «О дополнительном образовании»[346].

Поскольку пять из шести перечисленных законов данной группы предназначены для регулирования отношений в области образования различных уровней – от дошкольного до послевузовского, все эти законы нередко именуют «уровневыми», что не вполне точно, ибо не относится к Закону «О дополнительном образовании», который, несомненно, является отраслевым («сегментарным»), но регулирует отношения в области дополнительного образования всех уровней либо отношения, связанные с реализацией таких образовательных программ дополнительного образования, которые к определённому уровню отнесены быть не могут.

Отмеченный в предыдущей главе недостаток системности законотворческого процесса в данном случае выражается в следующем:

- проекты ФЗ «О дошкольном образовании» и «Об общем (школьном) образовании» до 2002 г. вообще не разрабатывались;
- проекты ФЗ «О начальном профессиональном образовании» и «О среднем профессиональном образовании» аппаратом Министерства образования были разработаны к концу 1990-х гг. лишь в первой версии;
- закон «О дополнительном образовании» (объединённая версия)[347] летом 2001 г. был принят Госдумой и одобрен Советом Федерации, однако, несмотря на поддержку правительства и предварительное согласование с Главным государственным правовым управлением, получил вето президента, а затем был снят с рассмотрения Госдумой четвёртого созыва;
- лишь для самых высоких уровней образования действует Федеральный закон от 22.08.1996 «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Изменения, внесённые в его текст Федеральным законом № 122 от 22.08.2004 («закон о монетизации»), позволяют говорить о новой (ухудшенной) редакции данного закона.

Поэтому роль и специфика отраслевых («сегментарных») законов рассматриваются здесь на примере действующего закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании и отклонённого президентом закона «О дополнительном образовании».

3.1. Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»

Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (далее – Закон) – первый среди вступивших в силу законодательный акт отраслевого («сегментарного») типа. Его принадлежность к данному типу определяется, во-первых, сферой действия, охватывающей определённый уровень образования (в данном случае – два уровня), а во-вторых, соотношением норм прямого

---

[346] Последний может быть представлен и в виде нескольких отдельных законов, например, «О дополнительном образовании детей» и «О дополнительном образовании взрослых», как это имеет место в ряде стран Европы.

[347] Проект федерального закона «О дополнительном профессиональном образовании», внесённый правительством в 1996 г., соответственно, был отозван.

действия и норм отсылочного характера: хотя отраслевые законы являются законодательными актами прямого действия, они требуют принятия целого ряда «тумблерных» законов и подзаконных актов, включая типовые положения[348].

Данный законодательный акт конкретизировал нормы базового закона применительно к области высшего и послевузовского профессионального образования и вводил целый ряд новых положений, определяющих характер и основные направления образовательной политики в данной области.

Разработка законопроекта началась в Комитете по науке и народному образованию Верховного Совета РФ и завершилась в Комитете Совета Федерации первого созыва по вопросам науки, культуры и образования. Проект был внесён в Государственную Думу первого созыва постановлением Совета Федерации от 23.05.1995 № 476-1СФ. После некоторой переработки он был принят обеими палатами Федерального Собрания, дважды отклонялся президентом (причём второе вето получила редакция, согласованная с президентом) и лишь после повторного согласования подписан Президентом РФ и вступил в силу.

Необходимость принятия Закона была обусловлена:

- особой ролью высшего и послевузовского профессионального образования в воспроизводстве главного ресурса постиндустриального общества – работника-новатора. За счёт системы высшего 1990-х гг. прошлого века получали до 40% ВВП. Высшая школа является не только институтом, ответственным за наследование, накопление и воспроизводство научных знаний, ценностей и норм, но и обеспечивает решение прагматических задач, главная их которых – подготовка специалистов высокой квалификации;
- концепцией базового закона об образовании, изначально предусматривавшей регулирование особенностей образования различных уровней специальными законодательными актами.

Данный Закон не только провозгласил сферу высшего образования приоритетной. Законодатель счёл необходимым выделить политику и законодательство в области высшего и послевузовского профессионального образования в качестве составной части и самостоятельного направления, соответственно, образовательного законодательства и образовательной политики, подобно тому, как само высшее и послевузовское профессиональное образование представляет собой одну из подсистем системы образования в целом.

Характеризуя регулятивную функцию Закона, отметим следующие наиболее важные проблемы, требующие специального регулирования применительно к системе высшего и послевузовского профессионального образования.

1. *Соотношение прав граждан в области высшего и послевузовского профессионального образования и академических свобод*.

В проекте Закона, разработанном в подкомитете Верховного Совета РФ, доработанном Госкомвузом России и представленном рабочей группе Совета Федерации, эти права и свободы были объединены в рамках единой статьи и фактически не различались. С другой стороны, частью специалистов академические свободы интерпретировались как определённый набор прав образовательного учреждения, обеспечивающих в совокупности его автономию в отношении как к учредителю, так и к органам государственной власти или местного самоуправления.

Законодатель разделил:

---

[348] Так, рассматриваемый Закон в момент его подписания Президентом содержал 57 норм отсылочного характера, в т.ч. 23 отсылки к законодательству вообще; 6 отсылок к Закону РФ «Об образовании»; 2 отсылки к «тумблерным» законам; 13 отсылок к нормативным правовым актам правительства; 10 отсылок к нормативным правовым актам федерального органа исполнительной власти, координирующего политику в области высшего и послевузовского профессионального образования; 5 отсылок к Уставу образовательного учреждения.

• право на образование (как одно из основных прав человека);

• автономию учреждений высшего профессионального образования (как самостоятельность высшего учебного заведения «в подборе и расстановке кадров, в осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом высшего учебного заведения»[349]);

• академические свободы как свободы участников образовательного процесса (включая свободу «педагогического работника высшего учебного заведения излагать учебный предмет по своему усмотрению, выбирать темы для научных исследований и проводить их своими методами», а также свободу «студента получать знания согласно своим склонностям и потребностям»[350]). Как видим, законодатель не дал определения понятия «академические свободы», но указал направление юридического поиска его содержания.

2. *Вопрос о ступенях («уровнях») высшего профессионального образования*.

В редакции статьи 6 Закона, действовавшей до вступления в силу ФЗ от 24.10.2007 № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)», отразилось недиалектическое противоречие двух концепций по этому вопросу, которые предлагались двумя основными группами разработчиков: Комитетом по вопросам науки, культуры и образования Совета Федерации первого созыва и Госкомвузом России. В центре дискуссии между ними оказалась проблема бакалавриата, введение которого к тому времени уже активно проводилось Госкомвузом и, соответственно, нуждалось в законодательном оформлении.

Выступая за массовое введение «многоуровневого» образования, представители Госкомвуза по существу предлагали концепцию, согласно которой 4-летнее образование бакалавра, традиционное 5-летнее образование специалиста и 6-летнее высшее образование магистра представляют собой образование не различного уровня, но разного качества. Первый имеет широкую специализацию, второй – более узкую и практически направленную, а третий ориентирован, преимущественно, на исследовательскую деятельность. Другими словами, содержание концепции противоречило терминологии: правильнее её было бы именовать концепцией многокачественного высшего образования[351].

В защиту позиции Госкомвуза выдвигались два основных аргумента:

- в явной форме – стремление войти в мировое образовательное пространство, облегчить нострификацию документов, сделать отечественные дипломы конвертируемыми, а специалистов – конкурентоспособными на международном рынке труда;

- в неявной форме – стремление к экономии финансовых ресурсов (при переводе 80% студентов на бакалавриат и примерно равном распределении оставшихся 20% между выпуском специалистов и магистров экономия должна была составить около 14% всех бюджетных расходов на высшее профессиональное образование).

Напротив, точка зрения рабочей группы профильного Комитета Совета Федерации состояла в том, что:

- квалификации бакалавра, специалиста и магистра и соответствующие двум из них академические степени характеризуют не три различных качества одного и того же по сути своей высшего образования, но его различные ступени, подобно тому, как ступенями являются начальное общее, основное общее и среднее (полное) общее образование;

---

[349] Пункт 1 статьи 3.

[350] Пункт 3 статьи 3.

[351] Термин «качество» употребляется в данном случае не в аксиологическом смысле, выявляемом в противопоставлении качественных и некачественных товаров, услуг и т.п., но в общепринятом в философии, который выявляется, например, в соотношении качества и количества.

- при положительном отношении образовательного сообщества использование многоступенчатой системы высшего образования вполне возможно, причём переход к ней должен быть правом, но не обязанностью образовательных учреждений и их руководителей;

- всеобщая и принудительная бакалавризация не может придать российскому образованию нового качества, но, напротив, способна снизить уровень подготовки выпускников.

Именно поэтому парламентская часть рабочей группы предложила вместо термина «уровни высшего образования» термин «ступени высшего образования», который более соответствует базовому закону и подчёркивает момент восхождения, движения вверх, а не разветвления, движения в разных направлениях на одном уровне. В отношении же бакалавриата предлагались термины «неполное высшее образование» или «базовое высшее образование».

В результате статья 6 Закона, с одной стороны, установила, что программы высшего профессионального образования могут реализоваться как непрерывно, так и по ступеням, и в качестве таких ступеней определила бакалавриат, высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением квалификации «специалист», и магистратуру, – всё это в соответствии с парламентской концепцией. С другой стороны, с исчезновением предложенного Советом Федерации в отношении бакалавриата термина «базовое высшее образование» в Законе частично оказалась зафиксированной госкомвузовская концепция «многоуровневого» (т.е. многокачественного) высшего профессионального образования. Подобное механическое соединение двух концепций затрудняло толкование и применение на практике норм статьи 6.

Вместе с тем нормы статьи 6 выполняли не только регулятивную, но и «защитную» функцию, позволяя вузам, в которых переход на систему бакалавриата и магистратуры нецелесообразен, сохранять традиционную систему подготовки специалистов, а тем самым – квалифицированные кадры[352]. Так продолжалось до принятия ФЗ от 24.10.2007 № 232-ФЗ.

3. *Вопрос об основных видах высших учебных заведений (университет, академия, институт) и определение их видовых признаков*, включая:

спектр осваиваемых студентами направлений подготовки (специальностей);

уровни и (или) ступени реализуемых образовательных программ;

характер и уровень проведения научных исследований (статья 9).

Предложенное законодателем решение вопроса до настоящего времени представляется вполне удовлетворительным, однако это не позволило ликвидировать нарушение соответствующих норм на практике[353].

Статья 9 Закона так определила виды учебных заведений:

«2. Университет – высшее учебное заведение, которое:

реализует образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования по широкому спектру направлений подготовки (специальностей);

осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации работников высшей квалификации, научных и научно-педагогических работников;

выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук;

является ведущим научным и методическим центром в областях своей деятельности.

---

[352] О предложениях правительства и думской фракции «Единой России» в отношении двухступенчатой системы высшего образования см. § 2 главы 11.

[353] Например, появление, вопреки сформулированному в Законе определению, целой группы узкоспециализированных университетов.

3. Академия – высшее учебное заведение, которое:

реализует образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования;

осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации работников высшей квалификации для определенной области научной и научно-педагогической деятельности;

выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования преимущественно в одной из областей науки или культуры;

является ведущим научным и методическим центром в области своей деятельности.

4. Институт – высшее учебное заведение, которое:

реализует образовательные программы высшего профессионального образования, а также, как правило, образовательные программы послевузовского профессионального образования;

осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации работников для определенной области профессиональной деятельности;

ведет фундаментальные и (или) прикладные научные исследования».

Исходя из этих определений, ясно, что отличием университета и академии от института является их позиция в качестве ведущих научных и методических центров в области своей деятельности. Кроме того, если институт ведёт подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации работников только для определённой области профессиональной деятельности, академия, соответственно, – в одной из областей науки или культуры, то университет – по широкому спектру наук.

Если использовать данную классификацию, достаточно обоснованным представляется присвоение университетского статуса ведущим педагогическим и техническим вузам. Однако появление, например, университетов физической культуры или путей сообщения выглядит, по меньшей мере, спорным: наиболее продвинутые из них должны были, скорее, стать академиями.

Заслуживают внимания и другие вопросы, относящиеся, преимущественно, к регулятивной функции Закона. Среди них:

- структура системы высшего и послевузовского профессионального образования;
- реализация применительно к вузам принципа государственно-общественного управления образованием, включая возможности и пределы самоуправления;
- государственные образовательные стандарты высшего и послевузовского профессионального образования;
- задачи и структура вуза, порядок создания, реорганизации и другие вопросы регламентации его деятельности;
- порядок признания и установления эквивалентности документов иностранных государств о высшем и послевузовском профессиональном образовании и об учёных званиях и т.д.

Переходя к характеристике «*защитной*» функции Закона, отметим следующие наиболее важные вопросы.

1. Положения, призванные обеспечить *дополнительные гарантии приоритетности высшего и послевузовского профессионального образования*.

Обязательства государства обеспечить такую приоритетность содержит пункт 3 статьи 2. Данная норма не просто воспроизводит и конкретизирует положение пункта 1 статьи 1 базового закона, ибо, по крайней мере, часть разработчиков полагали, что само высшее и послевузовское профессиональное образование обладает приоритетностью по отношению к другим, более низким его уровням. Подтверждением данной концепции законодателя могут служить многочисленные нормы прямого и непрямого действия, которые до принятия ФЗ от 22.08.2004 № 122 содержались в статьях 2, 11, 16-20, 27-30, а частью продолжают действовать.

Закон, в частности, воспроизвёл и конкретизировал целый ряд норм базового закона, относящихся к приоритетности образования, в том числе:

- установил организационную основу государственной политики в области высшего и послевузовского профессионального образования. В редакции 1996 г. ею признавалась Федеральная программа развития образования в части, соответствующей высшему и послевузовскому профессиональному образованию (пункт 2 статьи 2). Однако пункт 2 статьи 2 утратил силу с 1 января 2005 г.;
- воспроизвёл норматив финансирования высшего образования из федерального бюджета – не менее 3% (норма исключена ФЗ № 122 от 22.08.2004), а также норматив минимально допустимой численности студентов на 10 тыс. населения – 170 (подпункт 1 пункта 3 статьи 2);
- гарантировал высшим учебным заведениям и образовательным учреждениям соответствующего дополнительного образования, а также организациям, вкладывающим средства в развитие высшего и послевузовского профессионального образования в России, предоставление налоговых льгот в соответствии с налоговым законодательством[354].

В отношении высшего образования законодатель пошёл дальше, включив в Закон норму, запрещающую сокращать число студентов, обучающихся за счёт средств федерального бюджета (подпункт 2 пункта 3 статьи 2). Помимо противодействия вытеснению бесплатного высшего образования платным, данная норма существенно ограничивала права федерального правительства на передачу федеральных вузов в ведение регионов и местного самоуправления, а также на ликвидацию таких вузов. То и другое оказывалось возможным либо при условии наращивания числа студентов в оставшихся федеральных государственных учреждениях высшего профессионального образования, либо в случае открытия новых вузов, находящихся в ведении федеральных органов власти. На взгляд автора, это стало одним из факторов, обусловивших рост числа бюджетных студентов в расчёте на 10 тысяч населения страны на рубеже XX – XXI вв.[355].

В отличие от базового закона, ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» объединил в рамках статьи 2 два вопроса: о государственной политике и о государственных гарантиях прав граждан в области высшего и послевузовского профессионального образования. Тем самым обеспечение реализации этих прав по сути дела рассматривалось как главная цель государственной образовательной политики. Таким способом законодатель доступными ему средствами «задал» соответствующим органам исполнительной власти основные параметры курса федеральной государственной политики в области высшего и послевузовского профессионального образования и указал на федеральные государственные гарантии прав граждан в данной области в качестве главного направления этой политики.

Так, воспроизводя в пункте 4 статьи 2 Закона нормы базового законодательного акта в отношении права гражданина на получение бесплатного высшего и послевузовского профессионального образования, включая и четыре ограничения этого права (которые связаны: с правами учредителя и характером собственности; с конкурсным отбором; с объёмом государственных образовательных стандартов по соответствующим направлениям подготовки (специальностям); с возможностью однократной реализации данного права), законодатель установил порядок введения ограничений на право граждан

---

[354] Это положение было лишь отчасти реализовано в Налоговом кодексе, поскольку в 2001 - 2002 гг. налоговые льготы образовательным учреждениям значительно сокращены, а с 1 января 2005 г. подпункт 3 пункта 3 статьи 2, содержавший указанную норму, утратил силу.

[355] Вместе с другими «защитными» нормами и нормативами данного, а равно и базового закона, включая 10% от национального дохода на цели образования, 3% расходной части федерального бюджета – на высшее образование, не менее 170 студентов на 10 тысяч населения и т.п., это положение с 2002 г. приостанавливалось федеральными законами о федеральных бюджетах на очередной год, а затем, повторю, было отменено законом «о монетизации».

получать высшее и послевузовское профессиональное образование. Этот порядок состоит в следующем:

- указанное право может быть ограничено исключительно федеральным законом, что воспроизводит норму пункта 1 статьи 5 Закона РФ «Об образовании»;

- в развитие норм базового закона введены «ограничения на ограничения», т.е. установлен исчерпывающий перечень оснований, по которым законодатель может вводить ограничения права на получение высшего и послевузовского профессионального образования. К таким основаниям, в соответствии с Конституцией РФ, отнесены: защита нравственности; здоровья; прав и законных интересов других лиц; оборона страны и государственная безопасность.

2. Группа норм, устанавливающих *академические и социальные права студентов*, в том числе:

- участвовать при условии соблюдения требований, установленных государственными образовательными стандартами, в формировании содержания своего образования (подпункт 2 пункта 2 статьи 16);
- помимо учебных дисциплин по избранному направлению подготовки (специальности), осваивать любые другие учебные дисциплины, преподаваемые в данном вузе, в порядке, предусмотренном его Уставом, а также и в других вузах по согласованию между их руководителями (подпункт 3 пункта 2 статьи 16);
- участвовать в обсуждении и решении важнейших вопросов деятельности вуза, в т.ч. через общественные организации и органы управления вуза (подпункт 4 пункта 2 статьи 16);
- бесплатно пользоваться в государственных вузах библиотеками, информационными фондами, услугами учебных, научных, лечебных и других подразделений вуза в порядке, определённом его Уставом (подпункт 5 пункта 2 статьи 16);
- в установленном законодательством порядке получать образование в вузе по военной специальности (подпункт 8 пункта 2 статьи 16) и др.

3. Нормы, устанавливающие *дополнительные социальные гарантии для профессорско-преподавательского состава вузов*. Сохранив ключевое положение статьи 54 базового закона, согласно которому средние ставки для профессорско-преподавательского состава вузов должны устанавливаться на уровне, в два раза превышающем уровень средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации, данный Закон дополнил его тремя важными нормами, устанавливающими:

- надбавки к должностным окладам за учёные степени и учёные звания. Согласно пункту 5 статьи 30, они были установлены в размере:

«сорока процентов за должность доцента;

шестидесяти процентов за должность профессора;

трехкратного минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом, за ученую степень кандидата наук;

пятикратного минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом, за ученую степень доктора наук»[356];

- необходимость введения специальной тарифной сетки по оплате труда работников высших учебных заведений. Согласно пунктам 8 и 9 статьи 30 Закона, эта тарифная сетка должна была быть введена не позднее, чем через 2 месяца после вступления Закона в силу и пересматриваться ежеквартально;

---

[356] В 2001 г. размеры надбавок за учёные степени кандидата и доктора наук вместе с другими выплатами были «оторваны» от величины минимальной заработной платы и установлены в твёрдых суммах. Сначала эти суммы равнялись 300 рублей для кандидата наук и 500 рублей для доктора; затем – 900 и 1500 рублей; наконец, с 1 ноября 2006 г. они были установлены на уровне 3000 и 7000 рублей, соответственно.

• минимальные размеры ставок для профессорско-преподавательского состава вузов на уровне не ниже восьмикратного минимального размера оплаты труда[357].

В заключение необходимо отметить позитивную роль Закона, принятие которого обеспечило подсистеме высшего и послевузовского профессионального образования б***о***льший уровень юридической защиты, чем имеют другие уровни и подсистемы образования. Этим отчасти объясняются и лучшие показатели данной подсистемы в рамках системы образования в целом:

• более стабильное бюджетное финансирование и более широкие возможности привлечения финансовых средств из внебюджетных источников;

• рост с середины 1990-х гг. числа студентов на 10 тыс. населения, в том числе обучающихся за счёт средств федерального бюджета;

• м***е***ньшие сроки задержек выплаты заработной платы во второй половине 1990-х гг.;

• минимальное участие профессорско-преподавательского состава вузов в акциях протеста работников образования и т.п.

В целом, процесс трансформаций в высшем образовании гораздо более напоминал реформу, а сама подсистема существенно меньше других пострадала от кризиса. Всё это может служить очередной иллюстрацией ограниченных, но реальных возможностей законодательного регулирования образовательной политики даже в условиях революционной и постреволюционной России.

3.2. Федеральный закон «О дополнительном образовании»

С точки зрения времени и этапов прохождения парламентской процедуры вторым в группе отраслевых законов и законопроектов стал принятый Госдумой и Советом Федерации *Федеральный закон «О дополнительном образовании»*. Необходимость законодательного регулирования дополнительного образования обусловлена, по крайней мере, тремя главными причинами.

Во-первых, это общемировая тенденция перехода к информационному обществу и, соответственно, общественная потребность в непрерывном образовании в течение всей жизни. Принято считать, что в условиях «информационной революции» знания, в зависимости от предмета и объекта науки, устаревают каждые 5-10 лет (а в некоторых областях – каждые 2-3 года), причём процесс устаревания ускоряется. Следовательно, постоянное их обновление является «категорическим императивом» для современного человека. В связи со стремительным обновлением информации, потребностью повышения квалификации и переподготовки кадров в индустриально развитых странах затраты на дополнительное образование взрослых («продолженное образование», «постдипломное образование» и т.п.) сопоставимы с затратами на образование высшее и послевузовское.

Во-вторых, это состояние системы дополнительного образования в постсоветской России. Эта система, несмотря на небольшой количественный рост некоторых видов учреждений (например, учреждений дополнительного образования детей) после 1993 г., принадлежит, наряду с дошкольным и начальным профессиональным образованием, к

---

[357] Последняя норма оказалась не только неисполняемой, но и не вполне корректной, поскольку минимальный размер оплаты труда в РФ в течение нескольких лет оказался никак не связан с прожиточным минимумом и превратился в чисто расчётную величину. При нормальном размере оплаты труда данная норма представляется явно нереалистичной и не соответствует международной практике. В условиях же, когда минимальный размер оплаты труда в РФ равнялся приблизительно 83 рублям при прожиточном минимуме в целом по РФ, например, в середине 2000 г. около 1400 рублей, установленный законодателем в 1996 г. минимальный размер оплаты труда работников вузов представляется даже заниженным. Очевидно, что статья 30 Закона нуждалась в переработке таким образом, чтобы минимальный размер оплаты труда профессорско-преподавательского состава вузов устанавливался, исходя из величины прожиточного минимума, однако вместо этого все содержательные нормы данной статьи были признаны утратившими силу после принятия закона «о монетизации».

числу наиболее пострадавших подсистем системы образования. Инновационные процессы в данном случае на протяжении, как минимум, 10 лет по масштабам и темпам явно отставали от процессов разрушения старого.

В-третьих, это пробелы в законодательстве, среди которых двумя наиболее важными являются следующие:

• в Конституции и в Законе РФ «Об образовании» (базовом законе) в сколько-нибудь развёрнутой форме не установлены права граждан в области дополнительного образования и условия реализации этих прав;

• определение образования в базовом законе для дополнительного образования не вполне адекватно, поскольку, согласно этому определению, образование должно сопровождаться повышением образовательного ценза и выдачей соответствующих документов, тогда как для дополнительного образования второе не обязательно, а первое характерно лишь для образовательных учреждений некоторых видов (прежде всего для учреждений повышения квалификации и переподготовки кадров).

Необходимо отметить, что первая законодательная инициатива в области дополнительного образования (и это один из немногих случаев) исходила от правительства, точнее, от Госкомвуза России, специалистами которого в 1994 - 1996 гг. был подготовлен и согласован с другими министерствами проект ФЗ «О дополнительном профессиональном образовании», официально внесённый в Госдуму в октябре 1996 г.

Однако, во-первых, предмет правового регулирования данного законопроекта был крайне узок, ограничиваясь лишь одной из подсистем дополнительного образования – дополнительным профессиональным образованием и, более того – лишь одной из подсистем этой подсистемы – системой институтов (факультетов) повышения квалификации и переподготовки кадров. Поэтому принятие законопроекта неизбежно ещё более нарушило бы логику законотворческого процесса, оставив открытым вопрос о законодательном регулировании других подсистем дополнительного образования: дополнительного образования детей, дополнительного образования взрослых, дополнительного общего образования и, наконец, тех элементов дополнительного профессионального образования, которые не относятся к системе институтов (факультетов) повышения квалификации (ИПК и ФПК).

Во-вторых, законопроект страдал явной нормативно-правовой недостаточностью, поскольку содержательные нормы, которые должны были обеспечить государственную поддержку, и, следовательно, требовали финансовых затрат, были «вычищены» в процессе согласования проекта в Минфине и Минэкономике.

В-третьих, понятийный аппарат проекта, начиная с определения дополнительного образования, не отвечал принципу преемственности действующим законам, но следовал, скорее, интерпретации терминов, содержавшейся в предыдущих законопроектах, подготовленных профильным Министерством.

Полагая в силу названных причин принятие правительственного законопроекта нецелесообразным, профильные парламентские комитеты в июле 1997 г. представили первую версию более общего проекта ФЗ «О дополнительном образовании». После назначения министром образования В.М. Филиппова совместная парламентско-министерская рабочая группа свела два законопроекта в единый. В результате правительственный законопроект был отозван, а ставший фактически совместным проект ФЗ «О дополнительном образовании» летом 2001 г. принят Госдумой и одобрен Советом Федерации. Однако, как уже отмечалось, несмотря на его поддержку правительством и предварительное согласование с президентской администрацией, закон получил вето Президента и процесс работы над ним вступил в длительную стадию согласительных процедур, о которых речь пойдёт ниже[358].

---

[358] В связи с тем, что данный закон призван регулировать отношения в рамках сегмента образования, выделённого не в «горизонтальной», а в «вертикальной» плоскости (т.е. не в рамках определённого уровня образования), специального анализа заслуживает вопрос о его принадлежности к группе отраслевых, а не

Из сказанного следует особая роль и особая важность данного законопроекта, причём как с точки зрения регулятивных функций, так и функций «защитных».

Регулятивные функции закона ярко проявились уже в определении дополнительного образования (статья 1)[359], в котором, с одной стороны, предложено прямо зафиксировать, что такие признаки образования, как повышение образовательного ценза и выдача документа об образовании, для дополнительного образования не обязательны, а с другой – в определение дополнительного образования введено понятие «информационно- образовательная деятельность», отсутствующее в базовом законе. Тем самым, развивая положения пункта 9 статьи 12 базового закона, предполагалось окончательно ввести в правовые рамки деятельность различных просветительских организаций, реализацию образовательных программ через СМИ и т.п.

Важную регулирующую роль призвана была сыграть впервые предложенная в законопроекте классификация учреждений образования по различным основаниям:

- по характеру и направленности реализуемых образовательных программ: учреждения дополнительного общего образования и учреждения дополнительного профессионального образования;
- по уровням реализуемых образовательных программ: учреждения дополнительной профессиональной подготовки, учреждения дополнительного начального профессионального образования, учреждения дополнительного среднего профессионального образования, учреждения дополнительного высшего и послевузовского образования;
- в зависимости от возраста обучающихся: учреждения дополнительного образования детей, учреждения дополнительного образования взрослых, учреждения дополнительного образования для лиц любого возраста (в базовом законе последние именовались просто учреждениями дополнительного образования, однако этот тип был исключён из текста Федеральным законом от 22.08.2004 № 122).

Данная классификация, с одной стороны, позволила бы каждому учреждению дополнительного образования найти своё место в системе, а с другой – отчасти сняла вопрос о том, почему столь различные образовательные учреждения, как, например, школьные кружки и институты повышения квалификации, базовый закон относит к единому типу учреждений дополнительного образования: данный тип образовательных учреждений выделен не по «горизонтали» (то есть не в рамках определённого уровня образования), но по «вертикали», т.е. объединяет образовательные учреждения всех уровней, не предназначенные для реализации основных образовательных программ.

С точки зрения *норм «защитного» характера* общая концепция закона состояла в том, чтобы повысить уровень гарантий прав граждан в области дополнительного образования, ликвидировать реально сложившуюся дискриминацию учреждений и педагогов дополнительного образования в рамках образовательной системы, уравнять их с учреждениями и педагогами, реализующими основные образовательные программы, не

бифункциональных законодательных актов. Необходимо учитывать, с одной стороны, что понятия уровня образования и подсистемы («сегмента», отрасли или подотрасли) образования связаны между собою не жёстко. Примером тому может служить послевузовское образование, представляющее собой особый уровень, однако не являющееся одной из самостоятельных подсистем, но, напротив, входящее либо в систему высшего и послевузовского профессионального образования, либо в систему научных организаций. С другой стороны, как будет показано ниже, бифункциональные законы в содержательном плане отличаются тем, что реализуют функции как законов отраслевого, так и законов «тумблерного» типа. Как и последние, они «запускают» в действие нормы базового федерального закона и отраслевых законов. Что же касается проекта ФЗ «О дополнительном образовании», то он содержал многочисленные нормы прямого действия. Однако эти нормы не могут рассматриваться в качестве непосредственного продолжения, механизмов реализации положений базового закона, ибо в последнем невозможно найти отсылки к таким нормам либо прямые юридические основания для их введения. Одного этого обстоятельства вполне достаточно, чтобы исключить возможность отнесения проекта ФЗ «О дополнительном образовании» к группе бифункциональных законодательных актов.

[359] Здесь и далее ссылки выполняются на текст законопроекта, принятый в первом чтении 15.11.2000.

только не допустить дальнейшего сокращения сети учреждений дополнительного образования и уровня их финансирования, но и расширить источники самофинансирования тех учреждений данного типа, контингент и характер деятельности которых допускают такую возможность.

В плане защиты и реализации прав граждан в области дополнительного образования наиболее значимы были следующие положения законопроекта:

- детям и обучающимся в возрасте до 21 года государство гарантирует возможность бесплатного получения дополнительного образования по одной или нескольким дополнительным образовательным программам в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (статья 3). Данное положение чрезвычайно важно, поскольку не позволяло перевести деятельность всех или большинства учреждений дополнительного образования детей на платную основу, однако оно недостаточно конкретно, ибо не определило, по каким именно образовательным программам гарантируется бесплатность получения образования, вменяя в обязанность правительству решить этот вопрос;
- за работником 1 раз в два года закреплялось право на отпуск без сохранения заработной платы продолжительностью не менее 5 рабочих дней для получения дополнительного образования, при этом право выбора образовательной программы и организации предоставлялось работнику (статья 3);
- восстанавливалось существовавшее в советский период право работника 1 раз в пять лет повысить квалификацию, пройти профессиональную переподготовку или стажировку за счёт средств работодателя в объёме не менее 72 часов (статья 3). В России на рубеже XXI в. это положение выглядело вполне достаточным с точки зрения социозащитной функции закона, однако в настоящее время более чем обоснованным представляется трёхлетняя периодичность обязательного повышения квалификации;
- при этом за обучающимися, направляемыми работодателями на обучение по дополнительным образовательным программам с отрывом от производства, предполагалось сохранить среднюю заработную плату по основному месту работы, а иногородним оплачивать командировочные расходы за счёт работодателя, проезд к месту учёбы и обратно и суточные за время нахождения в пути (статья 21). Неисполнение данных норм, зафиксированных в подзаконных актах, снижает квалификацию работников, в особенности, проживающих в селе и малых городах, препятствует профессиональному росту и трудовой карьере;
- государство обязывалось гарантировать получение бесплатного дополнительного образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, детям-инвалидам, детям из многодетных семей. Для таких детей предусматривалось, в частности, квотирование учебных мест (статья 21);
- на государство возлагалась обязанность оказывать поддержку самообразованию, в т.ч. системе дистанционного обучения, а также средствам массовой информации, ведущим информационно-образовательную деятельность. Данное положение предназначено для повышения уровня легитимации дистанционного обучения, а также права СМИ, ведущих информационно-образовательную деятельность, претендовать на государственную поддержку. Однако, как будет показано ниже, само понятие и идеология дистанционного образования в современных условиях нуждается в обновлении с учётом опыта наиболее передовых стран;
- теле- и радиовещательным компаниям вменялось в обязанность определённую часть эфирного времени выделять информационно-образовательным программам (статья 21). Соответствует авторской концепции образовательного законодательства, согласно которой образование не может быть успешным, если оно ограничивается рамками исключительно образовательных учреждений;

• к принимаемым федеральным целевым, научно-техническим и экономическим программам предъявлялось требование содержать раздел о дополнительном профессиональном образовании и подготовке кадров (статья 27). Положение, которое в случае принятия не только обеспечило бы кадровое сопровождение соответствующих программ, но и увеличило финансирование дополнительного образования.

Среди содержавшихся в законопроекте норм финансового характера, призванных обеспечить возможность реализации названных выше прав граждан в области образования, особо важны три:

• Правительству РФ было предложено установить минимальные нормативы затрат работодателей на дополнительное профессиональное образование работников (дублирование нормы пункта 4 статьи 40 базового закона, действовавшей в то время, но отменённой законом «о монетизации»). Эти затраты должны были дифференцироваться по отраслям народного хозяйства, регионам, но не могли быть менее 2% от расходов на заработную плату. При этом фактические затраты в пределах двойного минимального норматива организация вправе была относить на себестоимость продукции (статья 24);

• средства спонсоров, направленные на развитие образовательных учреждений дополнительного образования, должны были вычитаться из налогооблагаемой базы спонсора. Имущество и средства, безвозмездно передаваемые спонсорами образовательным учреждениям дополнительного образования с баланса на баланс, не подлежали налогообложению (статья 24);

• аналогичным образом средства, затрачиваемые гражданином на получение дополнительного образования, в образовательных учреждениях РФ, имеющих государственную аккредитацию, предполагалось исключить из налогооблагаемой базы при расчётах подоходного налога в соответствии с законодательством РФ. Позднее аналогичная норма была реализована в Налоговом кодексе, где гражданину разрешено исключать из налогооблагаемой базы не более 50 тыс. рублей «в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за свое обучение в образовательных учреждениях, …а также в сумме, уплаченной налогоплательщиком-родителем за обучение своих детей в возрасте до 24 лет, налогоплательщиком-опекуном (налогоплательщиком-попечителем) за обучение своих подопечных в возрасте до 18 лет по очной форме обучения в образовательных учреждениях».

В законе весьма разнообразно были прописаны и другие формы государственной поддержки дополнительного образования, развивающие уже изложенную ключевую идею: по режиму налогообложения, условиям аренды, оплаты коммунальных услуг и другим вопросам учреждения дополнительного образования должны быть приравнены к учреждениям, реализующим основные образовательные программы.

Аналогичная идея реализована в статье 28 законопроекта, устанавливавшей статус и гарантии прав педагогических работников дополнительного образования, исходя из принципа их полного равенства с правами и статусом работников, реализующих основные образовательные программы.

Так, согласно законопроекту:

• руководящие и педагогические работники, осуществляющие дополнительное образование детей в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, должны были получить право пользования всеми льготами и социальными гарантиями, установленными законодательством РФ для соответствующих категорий работников образовательных учреждений, реализующих основные образовательные программы[360];

• на руководящих, научно-педагогических и педагогических работников государственных, муниципальных академий и институтов повышения квалификации и

---

[360] В процессе дальнейшей работы это положение было дополнено нормой, согласно которой установление преимуществ в условиях оплаты труда педагогам в зависимости от реализации учреждениями основных или дополнительных образовательных программ не допускается.

профессиональной переподготовки предполагалось распространить льготы, социальные гарантии и надбавки к заработной плате, установленные для аналогичных категорий работников государственных высших учебных заведений.

Представляется, что данный закон, несмотря на известные пробелы в содержании и юридико-технические неточности, в целом соответствовал современной концепции непрерывного образования граждан в течение всей жизни.

Как уже знает читатель, Госдума третьего созыва и Совет Федерации успешно приняли этот закон, причём, стремясь к его продвижению, парламентарии пошли на максимальные уступки коллегам по исполнительной власти: из 38 поправок правительства были приняты 37, а из 31 поправки президента – 30[361]. В Госдуме правительство фактически поддержало 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 изложившей мотивы в письме президента № Пр-1436 от 08.08.2001.

Анализ этого письма в своё время был выполнен автором[362]. Вот его фрагменты.

«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 приведённой цитате, авторы президентского письма полагают, что систему дополнительного образования строит законодатель, тогда как в действительности её 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, 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

---

[361] Более того, когда Главное государственное правовое управление Президента не формулировало свои замечания в форме поправок, депутаты сами вырабатывали формулировки и вносили их в таблицу под заголовком «поправка Президента в редакции депутата О.Н. Смолина».

[362] Смолин О.Н. Регулирование дополнительного образования в системе российского законодательства // Новые знания. – 2002. – № 4. – С. 3.

сфере образования». – 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 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. 27 сентября 2001 г. постановлением № 1901-III ГД Госдума приняла специальное обращение к президенту «О создании специальной комиссии в связи с отклонением Президентом Российской Федерации Федерального закона «О дополнительном образовании» с предложением создать специальную комиссию. Заявив о готовности принять все требования президентской администрации, Комитет, тем не менее, согласия на продолжение работы не получил. Взамен было предложено подготовить поправки к базовому закону в части дополнительного образования, т.е. начать работу практически сначала.

После того, как Госдума третьего созыва голосами «Единой России» сняла законопроект с рассмотрения[363], Комитетом по образованию и науке была создана рабочая группа для подготовки нового законопроекта по данному вопросу. Его текст, разработанный при участии представителей пяти министерств и ведомств, а также экспертов общественных объединений, был направлен в Правительство РФ и вновь получил отрицательное заключение.

Помимо традиционного отрицательного характера, заключения правительства на обе версии законопроекта о дополнительном образовании отличаются, мягко говоря, крайней экстравагантностью аргументации. Так, в Заключении на первый вариант закона, как уже было указано, отрицанию было подвергнуто само существование системы дополнительного образования.

Напротив, в Заключении на второй законопроект правительство подвергло сомнению уже сами международные принципы образовательной политики. Цитирую: «Представляется необоснованным включение в число принципов государственной политики в области образования принципа “образование в течение всей жизни”». Впрочем, это далеко не первое утверждение высокопоставленных отечественных чиновников на тему о том, что весь мир «шагает не в ногу».

В настоящее время, когда эта книга готовится к печати, разработчики законопроекта продолжают его обсуждение с экспертным советом по дополнительному образованию детей думского Комитета по образованию. Однако наиболее реальная и, возможно, наиболее оптимистическая перспектива законодательного регулирования дополнительного образования – это включение соответствующего раздела в планируемый Минобрнауки интегрированный закон, возможный прообраз Образовательного кодекса.

---

[363] См. § 4 главы 14

§ 4. Законы «тумблерного» типа

В силу «зонтичного» характера Закона РФ «Об образовании» (базового закона) и отмеченной выше особенности российского законотворческого процесса, когда на протяжении 1990-х гг. правительство не выступало субъектом большинства законодательных инициатив, но неисполнение принятых законов, как правило, мотивировалось отсутствием механизма их реализации, законы данной группы, запускающие в действие нормы, как базового закона, так и других принятых законодательных актов, стали необходимым элементом системы федерального законодательства в области образования.

Базовый закон требовал принятия не менее 10 «тумблерных» законодательных актов[364]. Среди законов, вступивших в силу либо принятых палатами Федерального Собрания в том или ином чтении, к данной группе могут быть отнесены:

- Федеральный закон «Об утверждении Федеральной программы развития образования» от 10.04.2000 № 51-ФЗ;
- Федеральный закон «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях для детей» от 29.02.1996 № 21-ФЗ[365]. С достаточным основанием этот закон может быть отнесён также к группе ситуативных;
- Федеральный закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений»[366];
- проект федерального закона «О перечне оснований, наличие которых препятствует занятию педагогической деятельностью в образовательных учреждениях»[367];
- проект федерального закона «О государственном образовательном стандарте общего образования»[368].

Рассмотрим лишь некоторые, наиболее важные, законы данной группы.

4.1. Федеральный закон «Об утверждении Федеральной программы развития образования»

Федеральный закон «Об утверждении Федеральной программы развития образования» (далее – Программа), по замыслу авторов обеих редакций базового закона, должен был стать наиболее важным и объёмным законодательным актом «тумблерной» группы. Его принадлежность к данной группе определяется двумя основными установленными обеими редакциями закона РФ «Об образовании» требованиями к программе, которая должна была:

---

[364] Абсолютно точную цифру указать невозможно, ибо определённая группа норм может реализоваться как в одном, так и в нескольких подобных документах, а также в бифункциональных законах.

[365] После преодоления вето обеими палатами парламента подписан Президентом 29.02.1996, утратил силу в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в статью 87 Закона Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации» от 11.04.1998 № 59-ФЗ, который, в свою очередь, утратил силу с принятием Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

[366] Принят ГД 22.01.1997, отклонён СФ 13.02.1997, повторно принят ГД 16.01.1998, отклонён Президентом РФ 03.02.1998, принят ГД с учётом предложений Президента РФ 20.11.1998, отклонён СФ 02.12.1998, снят с рассмотрения 27.05.2004.

[367] Принят ГД в первом чтении 13.11.1998, отклонён Государственной Думой 11.12.2002. Впоследствии Федеральным законом от 24.04.2008 № 50-ФЗ утверждение соответствующего перечня передано Минздравсоцразвития

[368] Подготовлен на основе трёх законопроектов, был принят в первом чтении, однако осенью 2007 г. снят с рассмотрения Госдумой четвёртого созыва. Федеральным законом от 01.12.2007 № 309-ФЗ порядок разработки и утверждения образовательных стандартов определяются Правительством РФ. Своим Постановлением от 24.02.2009 № 142 правительство передало подготовку и утверждение стандарта Минобрнауки РФ.

• утверждаться во исполнение пункта 2 статьи 1 базового закона;

• выступать организационной основой государственной политики РФ в области образования, т.е. являться документом не идеологическим, но технологическим, определяющим тактику, а не стратегию государственной политики в соответствующей сфере. Поэтому Программа по определению должна содержать большое количество норм прямого действия, систему конкретных алгоритмов реализации положений базового закона вплоть до перечня конкретных мероприятий и сроков их реализации[369].

Вместе с тем Программа – «тумблерный» законодательный акт особого рода. Он обладает как признаками закона ситуативного назначения (ибо рассчитан на конкретный период), так и признаками интегрального закона (ибо по определению должен охватывать все уровни образования, все направления его ресурсного обеспечения и даже программу дальнейших законодательных работ). Фактически речь идёт о целом пакете «тумблерных» законов в рамках единого законодательного акта, чем и определяется его особое место в данной группе.

Парламентская процедура утверждения Программы – единственный в истории образовательной политики 1990-х гг. пример прямого негативного влияния позиции руководства одной из палат (ГД первого созыва) на развитие образовательного законодательства. После внесения Правительством РФ первой редакции Программы в ГД первого созыва в мае 1994 г. руководство палаты (и в особенности первый заместитель председателя ГД М.А. Митюков), ссылаясь на новую Конституцию, в связи с которой были объявлены устаревшими нормы статьи 1 Закона РФ «Об образовании» в части утверждения Программы высшим органом законодательной власти, и на сложившуюся практику утверждения иных федеральных программ исключительно правительством, в течение более чем полутора лет отказывалось выносить закон об утверждении Программы на пленарное заседание ГД. У профильного же комитета не хватило влияния и политической воли для того, чтобы добиться принятия закона вопреки руководству палаты. Это, естественно, ограничивало возможности профильного министерства и соответствующих парламентских комитетов добиваться увеличения как инвестиций в образование, так и его текущего финансирования.

Закон РФ «Об образовании» в редакции Федерального закона от 13.01.1996 № 12-ФЗ подтвердил положение о необходимости утверждения Программы федеральным законом. Опираясь на это положение, Комитет по образованию и науке Госдумы второго созыва возобновил попытки провести через парламент соответствующий Закон. Поскольку нормы, регулирующие права граждан в области образования, были приведены в Программе в соответствие с Конституцией 1993 г. (например, не гарантировалась общедоступность и бесплатность среднего (полного) общего и начального профессионального образования); поскольку со времени утверждения Программы правительством прошло около двух лет, а задачи первого этапа реализации Программы, предусматривавшего стабилизацию положения в системе образования, оказались невыполненными – по этим и иным причинам принимать Программу в прежней редакции было невозможно.

Несмотря на стремление комитета максимально интенсифицировать законотворческий процесс, на переработку Программы, а главное – на переписку с правительством по регламентным и иным процедурным вопросам потребовалось почти три года. Лишь министру образования В.М. Филиппову удалось убедить правительство отозвать прежний текст Программы и направить новый на утверждение в парламент. После президентского вето, мотивированного частным вопросом о составе совета Программы, и соответствующих согласительных процедур 10 апреля 2000 г. ФЗ

---

[369] В этом отношении утверждённый законом текст Программы принципиально расходится с замыслом разработчиков.

«Об утверждении Федеральной программы развития образования» был подписан Президентом и вступил в силу.

В процессе обсуждения и после утверждения Программа многократно подвергалась критике в научной литературе и периодической печати, не всегда объективной, но нередко заслуженной. На взгляд автора, Программа действительно имела целый ряд серьёзных недостатков, как объективно детерминированных (например, связанных с отмеченной выше инверсией законотворческого процесса[370]), так и обусловленных субъективными причинами, включая уровень квалификации и специфически ведомственные позиции разработчиков из Министерства образования, причём недостатков концептуального и структурно-стилистического характера.

На взгляд автора, к концептуальным недостаткам Программы необходимо отнести следующие.

Во-первых, отчётливо выраженные доктринальные претензии: подмена системы средств и алгоритмов прокламированием целей, социальной технологии – идеологией, тактики – стратегией, а также смешение поставленных задач и мероприятий по их реализации. Не менее половины документа занимали формулировки разного рода целей и задач политики в области образования, что, строго говоря, является прерогативой национальной доктрины образования. Поэтому разработчикам далеко не всегда удавалось сформулировать их удовлетворительным образом.

Во-вторых, отсутствие ясного плана и алгоритма действий, а также чётко сформулированных параметров, на которые должна выйти система образования в результате реализации Программы.

Если первое отчасти компенсировалось положениями о механизме реализации Программы, предусматривавшими ежегодное формирование перечня первоочередных работ (с определением исполнителей, источников и объёмов финансирования) и координационного плана совместных действий Министерства образования РФ с другими федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ, то второе приходится признать результатом концептуальной недоработки документа. Хотя все его разделы и подразделы, связанные с целями, задачами и основными направлениями развития системы образования, включали в себя рубрику «Ожидаемые результаты», в них не было точных данных ни об уровне оплаты труда педагогов, ни о размерах стипендий и других социальных выплат обучающимся, ни о программируемой доле лиц, продолжающих обучение на основе общего образования в профессиональных учебных заведениях, ни об ожидаемой численности студентов на 10 тысяч населения, ни большинства других параметров, поддающихся более или менее точному измерению.

В-третьих, ограничение содержания документа почти исключительно проблематикой политики в области образования с крайне редкими «выходами» в область образовательной политики в целом. Это своего рода «ведомственность в квадрате»: не только сам документ ограничивался вопросами, подведомственными органам исполнительной власти, в управлении которых находятся вопросы образования, но и внутри документа основные направления и ожидаемые результаты по каждой подсистеме образования, в рамках каждого его уровня прописывались как самодостаточные, мало сбалансированные и скоординированные друг с другом.

К структурно-стилистическим недостаткам Программы следует отнести:

- статичный характер информации о показателях развития системы образования, отсутствие ретроспективной и перспективной динамики этих показателей;

[370] См. § 1 главы 7.

• многочисленные повторы смыслового, а нередко и текстуального характера, особенно в разделах и подразделах о целях, задачах, основных направлениях и ожидаемых результатах развития системы образования[371];

• отсутствие чёткого разграничения, логики, единого основания и единого масштаба группировки целей, задач и основных направлений развития системы образования и её подсистем[372].

Таким образом, попытка превратить Программу в мини-доктрину (или краткосрочную Доктрину) на практике во многом привела к утрате самой Программой её конкретного функционального содержания.

Тем не менее, поскольку кардинальная переработка законопроекта, внесённого правительством, даже в рассматриваемый период была абсолютно невозможна при действующем законодательстве и регламенте Госдумы, после «косметического ремонта» было принято решение поддержать проект, руководствуясь исключительно прагматическими соображениями.

1. Раздел Программы, посвящённый краткой характеристике уровней системы образования, который с точки зрения его содержания и логики документа был слабо разработан, фактически содержал признание кризиса предшествующей государственной политики в отношении образования, причём на уровне закона, что позволял требовать изменения этой политики. Достоинство Программы оказалось неожиданным продолжением её недостатков.

2. Среди других ожидаемых результатов реализации Программы было обозначено «выполнение норм законодательства об образовании в части государственных и социальных гарантий обучающимся». Это впервые признано в законе, проект которого был внесён правительством, и также создавало для парламентских комитетов и общественности дополнительные правовые основы в работе по обеспечению прав учащихся и студентов.

3. В рамках основных направлений реализации Программы провозглашалось обеспечение ряда прав граждан в области образования, не гарантированных Конституцией и базовым законом (например: «обеспечение государством общедоступности услуг образовательных дошкольных учреждений для всех групп населения» (подраздел 2 раздела III). Другой пример – включение в число задач Программы сохранения и развития «общедоступной системы дополнительного образования детей и взрослых» (раздел 2).

4. Утверждение Программы открыло возможности дополнительного финансирования системы образования в размере около 16,5 млрд рублей в течение 5 лет (в том числе около 14,9 – из федерального бюджета). В начале XXI в. такие средства были весьма значительными и позволили, в частности, существенно продвинуться по пути компьютеризации школы. Всё это и стало главным аргументом в её пользу.

5. За исключением широкомасштабного эксперимента по введению 12-летнего образования, Программа не содержала ни одной из спорных позиций в области образовательной политики, появившихся позднее в правительственных документах, не говоря уже о явно опасных положениях типа государственного именного финансового обязательства или изменения статуса образовательных учреждений на организации.

---

[371] Например, практически во всех разделах (кроме первого) и подразделах Программы содержались положения о необходимости разработки нормативно-правовой базы, однако, за исключением утверждения федерального закона о государственном образовательном стандарте, наименования данных законодательных актов либо их содержательная характеристика отсутствовали.

[372] Например, в подразделе 1 раздела 3 в числе основных направлений развития системы образования, наряду с сохранением единства образовательного пространства РФ, развитием системы образовательных учреждений различных форм, типов и видов, защитой и содействием развитию национальных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства и т.п., называлось «обеспечение психолого-педагогической, морально-этической и санитарно-экологической экспертизы игр и игрушек для детей», т.е. направления, абсолютно несопоставимые по масштабу.

Поскольку именно Программа, утверждённая законом, является высшим документом, определяющим основные направления образовательной политики на среднесрочную перспективу, образовательное сообщество имело все основания либо требовать включения в неё всех существенных положений из позднейших правительственных проектов, либо оспаривать их как незаконные.

Совершенно очевидно: Программа нуждалась в серьёзной переработке, однако её утверждение федеральным законом оказало положительное влияние на состояние системы образования. Федеральный закон от 22.08.2004 № 122 резко понизил статус Федеральной программы развития образования, превратив её в одну из нескольких десятков федеральных целевых программ, утверждаемых правительством[373].

4.2. Федеральный закон «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей»

В отличие от других законов и законопроектов данной группы, концепция Федерального закона «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей» (далее – Закон) предельно проста. Согласно статьям 80 и 87 Закона РСФСР «О государственных пенсиях в Российской Федерации», действовавшего до 2002 г., учителя школ и педагогические работники других образовательных учреждений для детей получали право на пенсию за выслугу лет, но лишь в том случае, когда прекращали работать по специальности. Тем самым государство фактически материально стимулировало уход опытных педагогов из сферы образования в другие области деятельности.

Вместе с тем пункт 5 статьи 55 базового Закона РФ «Об образовании» в редакциях 1992 и 1996 гг., определил, что именно «педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, пользуются правом на получение пенсии за выслугу лет до достижения ими пенсионного возраста», тогда как работники, прекратившие педагогическую деятельность, таковыми быть перестают. Названный Закон и был предназначен для разрешения этого противоречия, установив право педагогических работников получать пенсии за выслугу лет при продолжении профессиональной деятельности. В этом смысле Закон выступал как «тумблерный», запускающий в действие одно из положений базового Закона РФ «Об образовании».

В полемике, которая развёрнулась накануне принятия Закона и не прекратилась до настоящего времени, его противники применяли разнообразные аргументы, которые могут быть объединены в три основные группы.

1. Аргументы юридические. Наиболее важный из них изложен в многочисленных ответах, которые получил Комитет по образованию и науке Госдумы второго и третьего созывов из различных федеральных органов исполнительной власти, а также в выступлениях в парламенте представителей правительства. Этот аргумент формально или по существу основывался на статье 59 недействующего с 1 марта 1991 г. Закона Союза ССР «О пенсионном обеспечении граждан в СССР», где было определено, что «пенсии за выслугу лет устанавливаются отдельным категориям граждан, занятых на работах, выполнение которых ведет к утрате профессиональной работоспособности или пригодности до наступления возраста, дающего право на пенсию по возрасту»[374]. Иначе говоря, юридическим основанием аргументации в подобных документах служил закон, утративший силу. В то же время Министерство

---

[373] Подробнее см. § 1 главы 9.

[374] Закон СССР от 15.09.1990 «О пенсионном обеспечении граждан в СССР» // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 2. – С. 550.

юстиции РФ ещё в 1995 г. высказало мнение о том, что наличие педагогического стажа не менее 25 лет является достаточным условием для получения педагогическими работниками пенсии за выслугу лет.

Закон действительно вступал в противоречие с концепциями реформирования пенсионного обеспечения и, в частности, с концепцией, утверждённой Постановлением Правительства РФ № 790 от 07.08.1995.[375]. Среди прочего эти концепции предусматривали передачу ответственности за выплату льготных пенсий негосударственным пенсионным фондам, что имеет рациональный смысл исключительно в производственной сфере, где может стать для работодателей стимулом улучшения условий труда и освоения новейших технологий, позволяющих сокращать численность работников, занятых на тяжёлых и вредных работах.

Что же касается бюджетной сферы вообще и сферы образования, в частности, то в данном случае эта идея фактически означает намерение ликвидировать систему пенсий за выслугу лет как таковую, ибо, с одной стороны, различные категории работников бюджетной сферы принадлежат в России к числу низкооплачиваемых и сами производить отчисления в профессиональные пенсионные фонды не в состоянии, а с другой – работодателями для большинства из них остаются и останутся государственные или муниципальные образовательные учреждения, которые, несмотря на рост бюджетных расходов на образование, хронически недофинансируются учредителями. Поэтому вероятность создания профессиональных пенсионных фондов, объединяющих работников бюджетной сферы, крайне низка. Очевидно, что с точки зрения ранжирования нормативных правовых актов не Закон должен соответствовать концепции, но, напротив, концепция – Закону.

2. Аргументы финансово-экономические. По расчётам специалистов Комитета Госдумы по образованию и науке, потери Пенсионного фонда от реализации Закона составляли около 500 млрд. рублей в ценах 1996 г., когда он был принят. Однако в гипотетической ситуации, когда все педагоги, имеющие право на пенсию за выслугу лет, одновременно ушли бы с работы, Пенсионный фонд вынужден был бы нести те же затраты, поскольку пенсия за выслугу лет в случае оставления работы предусматривалась и ранее действовавшим законодательством. Одновременно на подготовку новых педагогических кадров из бюджетов всех уровней пришлось бы потратить около 3 трлн рублей (в соответствующих ценах). Поскольку в 1990-х гг. количество педагогических работников, уходивших из сферы образования, ежегодно увеличивалось, невозможно однозначно оценить, какая составляющая баланса стала бы преобладающей в среднесрочной перспективе – потери Пенсионного фонда или экономия бюджетных средств.

3. Аргументы квазисоциального характера, апеллировавшие к необходимости обеспечения либо социальной справедливости, либо социальной мобильности. Противники Закона объявляли его социально несправедливым, поскольку связанные с ним потери Пенсионного фонда сокращают пенсии для других категорий граждан, а сам Закон затрудняет приток молодых кадров в систему образования, поскольку стимулирует к продолжению работы опытных педагогов.

Однако в действительности, во-первых, «потери» Пенсионного фонда от реализации рассматриваемого закона составляли менее 1% того, что должны были ему российские организации в конце 1990-х гг. Во-вторых, Закон регулирует права не пенсионеров по старости (т.е. не лиц в возрасте, превышающем 55 или 60 лет), но тех, кто, имея 25-летний стаж педагогической работы, не достиг ещё пенсионного возраста (т.е. лиц в возрасте от 45 - 47 до 55 или 60 лет). Пенсионеры же по старости, независимо от данного закона, вправе получать пенсию, продолжая работать по любой специальности. Поэтому закон не мог сколько-нибудь существенно помешать притоку молодых кадров в

---

[375] Насколько известно автору, данное Постановление Правительства РФ не отменено до настоящего времени.

систему образования, однако его отсутствие стимулировало отток в другие сферы деятельности кадров опытных.

В свою очередь, главные аргументы в пользу необходимости принятия данного Закона могут быть сведены к следующим.

Во-первых, аргументы исторические. Основное положение Закона принадлежит к числу не новых, но хорошо забытых старых. Оно уже действовало в СССР[376]. В то время законодатель понимал, что труд учителя – один из самых тяжёлых по нервно-психологическим нагрузкам, по продолжительности рабочей недели (50 - 60 часов с учётом подготовки к занятиям) и по его общественной значимости. Поэтому педагог с 25-летним трудовым стажем уже не в состоянии работать с прежней нагрузкой и должен при меньших затратах рабочего времени сохранить достойный уровень жизни, что может достигаться различными способами, включая пенсию за выслугу лет.

Во-вторых, аргументы функциональные. Помимо компенсации частично утраченной трудоспособности, право педагогических работников получать пенсию за выслугу лет одновременно с заработной платой в своё время выполняло и может выполнять три важные функции в системе образования:

- поощрения опытных педагогов;
- стимула для молодых кадров, не взирая на трудности профессии, работать в системе образования долгое время;
- вследствие этого – закрепление педагогических кадров и повышение их качественных характеристик.

Тем не менее утверждения насчёт того, что разработчики данного Закона с его помощью попытались реализовать функции, не свойственные пенсионному законодательству, не вполне справедливы, ибо любое пенсионное законодательство выполняет не только функции социальной защиты, но решает и стимулирующие задачи (в противном случае размер пенсии по старости не зависел бы от стажа).

При разработке Закона учитывались и факторы ситуационного характера, более того, один из вариантов законопроекта предусматривал его действие в течение 1996 - 1999 гг. Наряду с крайне низким уровнем оплаты труда, к числу таких факторов относится порядок аттестации педагогов, введённый в 1990-х гг. и почти не учитывающий трудового стажа. Оценка результативности педагогического труда по категориям и связанным с ними разрядам Единой тарифной сетки (ЕТС) имела целью обеспечение возможностей более динамичной трудовой карьеры и материального стимулирования молодых способных учителей.

Однако побочным эффектом её было значительное обесценение педагогического опыта, связанного со стажем работы. Вследствие этого в середине 1990-х гг. около 30 тысяч опытных педагогов в возрасте 45 - 50 лет ежегодно уходили на более лёгкую, нетворческую и к тому же нередко более высоко оплачиваемую работу, где за ними сохранялось и право на получение пенсии за выслугу лет. Рассматриваемый Закон призван был положить конец этой тенденции и во многом задачу выполнил.

До принятия в 2001 г. Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» официальные документы Правительства РФ предполагали, что (1) пенсия за выслугу лет должна выплачиваться педагогам за счёт профессиональной пенсионной системы и (2) лишь тем, кто прекратил работу по специальности. Напротив, Комитет по образованию и науке Госдумы второго и третьего созыва настаивал на том, что более логичным было бы выплачивать пенсию тем педагогам, которые продолжают работать по специальности (в крайнем случае – при неполной нагрузке).

Параллельно в текст национальной доктрины образования в Российской Федерации, утверждённый Постановлением Правительства РФ № 751 от 04.10.2000,

---

[376] Установлено Постановлением Совмина СССР от 17.12.1959 № 1397, отменено пунктом 5 Постановления ЦК КПСС, Совмина СССР и ВЦСПС от 15.07.1964 № 620.

вошло предложение о замене для работающих педагогов пенсии за выслугу лет надбавкой за соответствующий стаж работы. Однако даже при условии, что размер надбавки более или менее соответствовал бы размеру пенсии за выслугу лет, во-первых, надбавку пришлось бы выплачивать за счёт средств региональных и (или) местных бюджетов, не освободившихся в тот период от задолженности по выплате заработной платы и в большинстве остающихся дотационными до настоящего времени. Во-вторых, заменяя пенсию за выслугу лет в её стимулирующей функции, надбавка не может реализовать функцию компенсации частично утраченной трудоспособности, поскольку увеличивается и уменьшается прямо пропорционально учебной нагрузке и, следовательно, для педагогов, работающих при неполной учебной нагрузке, надбавка окажется меньше, чем пенсия за выслугу лет в аналогичной ситуации.

По этим причинам сохранение пенсии за выслугу лет работающим педагогам представляется предпочтительнее, хотя в 1964 г. законодатель уже принимал решения, аналогичные современным правительственным концепциям, заменив пенсии за выслугу лет превосходящими их надбавками за педагогический стаж.

Крупным достижением парламентариев стало сохранение права педагогов на досрочную пенсию (взамен пенсии за выслугу лет) при продолжении работы по специальности в принятом Федеральном законе «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001№ 173-ФЗ. Стремление во что бы то ни стало провести этот закон привело к тому, что, вопреки правительственным концепциям, представляющий Президента в Федеральном Собрании по данному законодательному акту М. Зурабов согласился сохранить в этом отношении статус-кво и выполнил своё обещание. Более того, удалось даже распространить право на досрочную пенсию на медицинских работников, занятых лечебной деятельностью в городах, правда, при стаже в 30 лет.

Следует иметь в виду, что установленная рассматриваемым федеральным законом страховая часть досрочной трудовой пенсии педагогического работника с 2013 г. будет постоянно уменьшаться (статья 32). Однако даже если защитникам интересов образования в парламенте в силу политических причин не удастся пролонгировать эту норму, есть все основания полагать, что закон «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей» в основном выполнил свою роль, хотя в этом случае его придётся признать уже не «тумблерным» законодательным актом, но законом ситуационного назначения.

4.3. Федеральный закон «О государственном стандарте общего образования»

Федеральный закон «О государственном стандарте общего образования» (далее – Закон или закон «О школьном стандарте») – третий по срокам внесения в Госдуму законопроект «тумблерного» типа.

Государственные образовательные стандарты: смысл и назначение

Идея государственных образовательных стандартов была заимствована разработчиками первой редакции Закона РФ «Об образовании» (1992 г.) не из отечественного (советского) прошлого, но из опыта индустриально развитых стран с децентрализованной системой образования. При этом, по замыслу разработчиков базового закона, государственные образовательные стандарты должны были выполнить следующие основные задачи.

Во-первых, установить обязательный минимум содержания образования и требования к уровню подготовки выпускников, а тем самым – юридический критерий контроля его качества. Без стандартов невозможна государственная аттестация обучающихся и образовательных учреждений.

Во-вторых, сохранить единство образовательного пространства в такой крупной, многообразной и многонациональной стране, как Россия, а также обеспечить возможность нострификации (установления эквивалентности) документов об образовании с другими государствами.

В-третьих, стандарты призваны обеспечить преемственность различных уровней образования. С этой точки зрения самая острая проблема в настоящее время – несоответствие учебных программ в средней школе и программ вступительных экзаменов в вузы. Введение школьных стандартов не гарантирует решения этой проблемы, но при правильных управленческих действиях способно его приблизить.

В-четвёртых, защитить здоровье обучающихся путём установления максимальной учебной нагрузки. Стоит заметить, что простое сокращение числа учебных часов, к которому нередко сводятся дискуссии по этой проблеме, ставит больше вопросов, чем решает: дети оказываются предоставленными улице и телевидению (неизвестно, что хуже), снижаются нагрузки и зарплаты педагогов и т.п. Много перспективнее механического сокращения выглядит разнообразие: в стране немало школ, где, наряду с обычными предметами, много времени уделяется труду, искусству, физкультуре и спорту[377].

В-пятых, стандарты предназначены и для реализации воспитательной функции образования. Именно эта функция труднее всего поддаётся законодательному регулированию, хотя закон определяет образование как процесс воспитания и обучения, отдавая тем самым названной функции приоритет. Стандарты, в частности, по гуманитарным дисциплинам – один из немногих законодательных инструментов её реализации.

В-шестых, стандарты должны стать основой бюджета образования. По действующему законодательству, они увязаны с нормативами финансирования образовательных учреждений различных типов, видов и категорий. Ссылаясь на отсутствие стандартов, Правительство РФ ни разу с 1993 г. не представило в парламент расчётных нормативов финансирования образовательных учреждений, хотя, согласно Закону РФ «Об образовании» в редакциях 1992 и 1996 гг. такие нормативы должны были ежегодно утверждаться одновременно с федеральным бюджетом.

Вместе с тем выше уже отмечалось, что стандарт, как и современные механизмы управления образованием вообще, – это оружие обоюдоострое[378]. Перечисленные выше позитивные функции он может выполнить лишь при условии, что будет полноценным в количественном (учебные часы) и содержательном плане. Неполноценный стандарт, напротив, способен привести к снижению качества образования и уровня его финансирования. Схема проста и правительство пыталось апробировать её дважды: в период так называемого «Очередного этапа реформирования образования» (1997-1998 гг.) и принятия документа «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации». Напомним суть этой схемы: минимум содержания образования понимается буквально (например, сводится к функциональной грамотности); соответственно, до предела сокращается количество учебных часов; всё, что сверх того, переводится на платную для гражданина основу. Понятно, что такой стандарт способен принести только вред.

Забегая вперёд, следует признать, что большинство перечисленных задач с принятием нового закона о стандарте (ФЗ от 01.12.2007 № 309) реализованы не будут. Его с полным правом можно назвать законом упущенных возможностей.

---

[377] Как известно, лицеисты пушкинской поры имели ежедневно семь уроков (из них два – до завтрака). Однако идея избавлять их от «перегрузок» никому не приходила в голову, ибо теоретические занятия в лицее чередовались с гимнастикой, верховой ездой, фехтованием, танцами, а у некоторых – музыкальными занятиями (кстати, единственным видом «платных услуг» во всей лицейской программе). Поистине новое – это хорошо осмысленное старое.

[378] См. § 2 главы 5

История законопроекта: от неожиданного гибрида к ожидаемому финалу

С юридической точки зрения необходимость введения государственных образовательных стандартов определялась первой редакцией Закона РФ «Об образовании», принятой летом 1992 г. Статья 32 этого закона отнесла разработку и утверждение образовательных программ к компетенции образовательного учреждения, а министерским образовательным программам отвела лишь роль примерных. В такой ситуации государственные образовательные стандарты – единственный механизм регулирования содержания программ на федеральном уровне.

Учитывая, с одной стороны, особую важность школьного образования как базисного, а с другой – установленную Конституцией обязательность основного общего образования (неполной средней школы), первая редакция Закона требовала, чтобы стандарт основного общего образования утверждался высшим органом государственной власти в Российской Федерации (в то время – Съезд народных депутатов России). Поскольку после 1993 г. в стране был создан двухпалатный парламент, во второй редакции Закона утверждение государственного стандарта основного общего образования было передано на уровень федерального закона.

Первый законопроект на тему о государственном стандарте основного общего образования был внесён в 1997 г. группой членов Совета Федерации и двумя депутатами Государственной Думы второго созыва, включая автора. Законопроект подготовил большой коллектив сотрудников Российской академии образования во главе с В.С. Ледневым и М.В. Рыжаковым. Незадолго до того он выиграл конкурс, проводившийся Министерством образования. Законопроект группы Леднева включал множество содержательных норм, а также предложения, определяющие основное содержание материала и требования к уровню подготовки выпускников по образовательным областям и учебным предметам.

Любой закон «О школьном стандарте» дискуссионен, причём тем более, чем больше в нём содержания. Однако особенность кампании, развёрнутой в печати против данного законопроекта, заключалась в её политическом характере[379].

Стремясь достичь согласия в педагогическом сообществе, Председатель Комитета по образованию и науке Госдумы второго созыва И. Мельников и автор этих строк в 1998 г. попытались объединить усилия двух основных групп разработчиков школьных стандартов (В. Леднева и В. Фирсова), однако это не удалось. В итоге в условиях серьёзных разногласий в образовательном сообществе руководители думского комитета не решились проводить закон через парламент, хотя имели для этого все возможности. Вероятно, это было ошибкой, а правильное решение состояло в том, чтобы принимать закон без предметных приложений.

В 2000 г. законопроект, затрагивающий проблемы школьного стандарта, внесли депутаты фракции «Яблоко» под претенциозным названием «О конституционных гарантиях прав граждан в области общего образования». Помимо стандартов, проект был призван регулировать механизмы финансирования образования и оплаты труда педагогических работников. Оставляя в стороне содержание законопроекта в целом[380], отметим лишь несколько ключевых идей, связанных с концепцией образовательного стандарта для средней школы.

---

[379] Журналисты газет («Комсомольская правда», «Московский комсомолец») объявили законопроект проявлением «заговора коммунистов», хотя среди 15 субъектов права законодательной инициативы членов КПРФ было только 2, но традиция есть традиция: как и в конце 1930-х гг., конкуренты из иных научных школ теоретические разногласия перенесли на почву политической борьбы.

[380] См. об этом, например: Смолин О.Н. Доклад и заключительное слово на парламентских слушаниях «О проекте федерального закона «О конституционных правах граждан на общее образование» // Смолин О.Н. Излом: иное было дано? Проблемы революции, демократии и образовательной политики в социально-политическом процессе 90-х годов. М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 2001. – С. 247-255.

1. При разработке образовательных стандартов и программ сотрудничавшие в тот период с «Яблоком» теоретики (А. Пинский и др.) предлагали во главу угла поставить функциональную грамотность[381]. Рациональным содержанием этой идеи было усиление практической направленности образования. Как уже отмечалось, по данным сравнительных международных исследований, именно по способности применять знания, по практическим умениям (компетентностям) российские школьники заметно отстают от большинства сверстников из индустриально развитых стран.

Однако введение в России американской модели школьного обучения, ориентированной, главным образом, на функциональную грамотность, – модели, отставание которой уже признано и американским руководством, – способно лишь ухудшить качество образования в отечественной школе, причём вопреки собственным традициям и современным мировым тенденциям.

Так, по свидетельству Майкла Барбера (советника бывшего премьер-министра Великобритании Тони Блэра), одна из главных задач британской образовательной политики в среднесрочной перспективе состоит в повышении уровня знаний школьников в средних классах и, соответственно, в усложнении школьных программ. Аналогичные задачи были поставлены перед американской системой образования президентами Б. Клинтоном и Дж. Бушем. Как уже отмечалось, и в досоветское, и в советское время достоинствами российской системы образования были фундаментальность и качество знаний, а также ориентация на воспитание гражданственности и духовности. Усиление практической направленности школьного образования должно осуществляться не взамен этих достоинств, но в дополнение к ним.

2. Депутаты фракции «Яблоко» фактически представили в Государственную Думу проект закона не о государственном образовательном стандарте, но о том, кто и как должен этот стандарт принимать[382].

3. Законопроект предполагал возможность замены в основной школе учебных предметов интегрированными курсами, что фактически уничтожало стандарт. Любая школа смогла бы по своему «проинтегрировать» курсы в рамках, например, образовательной области «естествознание»: одна сделала бы крен в сторону биологии, другая – химии, третья – физики, а четвёртая – географии. В результате трудно представить, как учащиеся смогли бы переходить из одной школы в другую, сдавать экзамены в профессиональные учебные заведения, а школы – обеспечивать более или менее одинаковый образовательный уровень выпускников.

Есть основания полагать, что идея интегрированных курсов в законопроекте была непосредственно связана с идеей приоритета функциональной грамотности в программе «Яблока» 1999 г. Очевидно, что функциональная грамотность вполне возможна и без глубокого изучения фундаментальных законов различных наук – достаточно общего знакомства на обзорных уроках, например, с теми областями естествознания, которые на бытовом уровне могут быть полезны каждому.

19 сентября 2000 г. проект ФЗ «О конституционных гарантиях граждан в области общего образования» обсуждался на парламентских слушаниях, но поддержки профильного Комитета и большинства участников не получил.

Однако история законопроекта не прекратилась и получила продолжение. После того, как в послании Федеральному Собранию Президент России В. Путин заявил о необходимости принятия федеральных образовательных стандартов и на этой основе – федеральных нормативов финансирования образования, летом 2001 г. под эгидой Министра образования РФ В.М. Филиппова была создана совместная рабочая группа с участием представителей обеих палат парламента и различных думских фракций, включая председателя профильного думского комитета И.И. Мельникова, будущего председателя

---

[381] Программа Объединения ЯБЛОКО в области образования. М., Объединение ЯБЛОКО: Комиссия по образованию, 1999. – С. 20.

[382] Подробнее см. § 1 главы 16

того же комитета А.В. Шишлова и автора этих строк. На основе двух законопроектов: «О государственном стандарте основного общего образования» и «О конституционных гарантиях прав граждан на общее образование» группа подготовила третий, дав ему название «О государственном стандарте общего образования»[383].

Объединённый законопроект оказался гораздо более содержательным, чем проект депутатов фракции «Яблоко», но гораздо более рамочным, чем проект группы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Несмотря на концептуально-содержательную «чистку», которой подверглись исходные законопроекты в министерской рабочей группе, гибридный проект ФЗ «О государственном стандарте общего образования» был принят в первом чтении в более или менее приемлемом для образовательного сообщества виде. В него удалось, в частности, внести следующие положения:

- 11-летний срок обучения в средней школе. Это не означает, что в случае принятия закона «двенадцатилетка» стала бы невозможной. Однако, если правительство вознамерилось бы её вводить, это пришлось бы делать путём внесения соответствующего федерального закона. А значит – представить парламенту финансовые расчёты, программу создания материально-технических условий, информацию о готовности новых учебников и т.д.;
- перечень образовательных областей и учебных предметов, соответствующий отечественной традиции и мировой практике. Тем самым предполагалось положить конец попыткам замены систематизированных предметных курсов упрощёнными интегрированными аналогами (о чём уже говорилось выше);
- полноценное количество часов, не позволяющее сократить финансирование государственного стандарта общего образования (11 500 при шестидневной учебной неделе и 10 500 – при пятидневной) и т.п.

Подготовка законопроекта ко второму чтению длилась в Госдуме третьего созыва до окончания срока её полномочий и не случайно, ибо в процессе работы сталкивались две противоположные тенденции. Депутаты профильного парламентского Комитета стремились наполнить проект новыми нормами, сделать его более содержательным, а представители правительства (точнее Минфина) и Главного государственного правового управления (ГГПУ) президента, напротив, последовательно выхолащивали всё существенное, что удалось включить в закон при первом чтении. Одобренные комитетом поправки к законопроекту содержали, в частности, следующие важные новации.

Во-первых, механизм нормативного финансирования образования был прописан более подробно, чем в действующем базовом Законе, причём таким образом, чтобы уменьшить возможность злоупотреблений со стороны финансовых органов[384].

Во-вторых, поскольку в первом чтении в законопроект не были включены нормы, определяющие содержание школьного образования, комитет стремился ограничить

---

[383] Проект федерального закона «Об основных положениях, о порядке разработки и утверждения государственных образовательных стандартов общего образования» внесён в Государственную Думу 20.07.2001 депутатами Государственной Думы А.В. Шишловым, О.Н. Смолиным, И.И. Мельниковым, С.В. Иваненко, С.С. Митрохиным, А.М. Шелеховым, В.Н. Ивановой, Т.В. Плетнёвой, Ф.Г. Зиятдиновой и членом Совета Федерации В.В. Сударенковым. Снят с рассмотрения Госдумой четвёртого созыва 25.04.2007

[384] Напомню читателю, что нормативы, как и стандарты, могут быть «палкой о двух концах». Если исполнительная власть будет руководствоваться принципом действующего Закона РФ «Об образовании» «бюджеты – под нормативы», учебные заведения получат больше денег, педагоги – более высокую зарплату, а учащиеся – достойные условия обучения. Если же возобладает принцип «нормативы под бюджет», результаты окажутся прямо противоположными: современные ничтожные деньги будут механически поделены на количество учащихся «душ» по известной формуле: «Вот тебе три рубля – и ни в чём себе не отказывай»!

Подробнее см.: Смолин О.Н. Закон о школьном стандарте: есть повести печальнее на свете…// Народное образование. – 2004. – № 4.

возможности произвольных субъективистских решений со стороны чиновников не только финансовых органов, но и профильного министерства.

Очевидно: государственные образовательные стандарты, как и управление образованием вообще, должны быть делом государственно-общественным. Их разработка – прерогатива не только и не столько министерских чиновников и членов парламента, сколько самого образовательного сообщества. Именно поэтому Комитет Госдумы по образованию и науке настаивал на том, чтобы подготовка и принятие школьного стандарта осуществлялись при участии Российской академии образования, Российской академии наук, Российского союза ректоров, других общественных и государственно-общественных объединений, главной уставной целью которых является содействие образованию, а также экспертов, предложенных профильными парламентскими комитетами.

В-третьих, профильный Комитет Госдумы третьего созыва попытался изменить саму концепцию государственных образовательных стандартов, усилив её защитную функцию. Согласно действовавшему до 2007 г. закону, в структуру стандарта должны были входить обязательный минимум содержания образования, максимальная учебная нагрузка и требования к подготовке выпускников. Было предложено добавить к этим характеристикам образовательного процесса ещё и стандарт на образовательные условия.

Смысл предложенного нововведения предельно прост: государство не имеет права требовать высокого качества обучения, пока не предоставило школе необходимого материально-технического и финансового обеспечения. К сожалению, правительство не раз демонстрировало попытки исполнять Закон РФ «Об образовании» по частям: в том, что касается требований к работе образовательных учреждений и педагогов, – в полном объёме, а в том, что касается условий для них, включая оплату труда, – по известному «остаточному принципу». Расширяя понятие образовательного стандарта за счёт условий получения образования, законодатели попытались исключить возможность такого «очень частичного» исполнения закона. Позднее эта идея была использована Минобрнауки, однако в весьма усечённой форме[385].

Все эти важные положения были вычеркнуты из текста законопроекта по требованию Минфина и ГГПУ президента. Более того, само Министерство образования настояло на том, чтобы исключить из него количество часов, которые должен финансировать бюджет субъекта Федерации, а также перечень учебных предметов. В результате закон оказался почти совершенно «опустошённым».

Учитывая курс правительства, расклад сил в Третьей Государственной Думе, а также возможность президентского вето, Комитет по образованию и науке был поставлен перед выбором: либо принимать закон в предельно усечённом виде, либо не принимать его вовсе.

Правда, уже после радикальной «чистки» Закона, произведённой Минфином и Главным ГПУ президента, автору удалось согласовать с руководством профильного комитета и Министерства образования и включить в текст, подготовленный ко второму чтению, две «защитные» нормы. Первая была призвана защитить право ребёнка на систематическое образование в основной школе. Цитирую пункт 3 статьи 11 законопроекта:

«На ступени основного общего образования замена таких учебных предметов, как «русский язык», «литература», «история», «математика», «физика», «химия», «география» и «биология», интегрированными курсами или образовательными областями не допускается».

Вторая норма имела целью защиту от чрезмерной «стандартизации» права на эксперимент (пункт 5 статьи 11):

---

[385] См. § 2 главы 11 и § 5 главы 13

«Общеобразовательное учреждение вправе осуществлять учебный процесс в соответствии с экспериментальной образовательной программой в порядке, определенном Правительством Российской Федерации».

Однако даже с учётом приведённых положений количество оставшихся в законе норм прямого действия, защищающих права обучающихся и педагогов, можно, пожалуй, пересчитать по пальцам одной руки. Не случайно ГГПУ президента настояло в конце концов и на изменении названия закона, предложив следующий вариант: «Об основных положениях, о порядке разработки и утверждения государственного образовательного стандарта общего образования» (по тексту, подготовленному ко второму чтению). С этим, учитывая реальный «секвестр» содержания документа, пришлось согласиться и профильному комитету Третьей Думы.

После выборов в Государственную Думу четвёртого созыва и реорганизации Минобразования России в Минобрнауки ситуация существенно изменилась. В частности, ряд предложений об изменении структуры государственного образовательного стандарта были включены в подготовленный Министерством образования и науки и рассмотренный на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 г. документ «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации». А под «занавес» работы Четвёртая Госдума по предложению правительства и вовсе сняла с рассмотрения законопроект «О школьном стандарте».

Подводя итоги, следует отметить, что в результате «зачистки» текста (т.е. многократных его согласований с правительством и Главным ГПУ президента) закон «О школьном стандарте» был «урезан» до того, что его инициаторам стало трудно узнать результаты своей многолетней работы. Поэтому его снятие с рассмотрения Госдумой четвёртого созыва 25.04.2007 не стало бы драмой образовательной политики, если бы не расчистило путь новому, много более проблематичному закону[386].

4.4. Федеральный закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений»

Федеральный закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений» (далее – Закон или Закон «О средней ставке…») – вторая по времени после Федерального закона «О выплате пенсии за выслугу лет...» попытка принятия законодательного акта «тумблерной» группы в развитие Закона РФ «Об образовании». Ему предшествовали следующие попытки решения вопроса оплаты педагогического труда в России.

1. Указ № 1, подписанный президентом Б.Н. Ельциным 11.06.1991 и установивший средние ставки:

- для профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений – в 2 раза выше уровня средней заработной платы в промышленности;
- для учителей и других педагогических работников – не ниже средней заработной платы в промышленности;
- для учебно-вспомогательного и обслуживающего персонала – не ниже средней заработной платы аналогичных категорий работников в промышленности.

Указ, следовательно, установил три главных принципа, на основе которых должен был определяться уровень оплаты труда работников сферы образования:

во-первых, выделение этой группы работников среди других профессиональных отрядов бюджетной сферы ввиду провозглашённой тем же Указом приоритетности образования;

---

[386] Подробнее см. § 5 главы 13

во-вторых, признание оплаты труда работников в промышленности в качестве базовой величины для расчёта оплаты труда в сфере образования;

в-третьих, изменение пропорций в оплате труда между профессиональными отрядами таким образом, что педагогические работники образовательных учреждений должны были получить приоритет по отношению к работникам промышленности (ибо к средней заработной плате в промышленности приравнивалась не средняя заработная плата педагогов, но их средние ставки или должностные оклады), а работники технического и обслуживающего персонала образовательных учреждений – сравняться с соответствующими категориями работников промышленности.

Позднее именно эти принципы были заложены во все действовавшие до 2005 г. законы, которыми регулируется данный вопрос, а также в соответствующие законопроекты и законы, не вступившие в силу.

2. Статья 54 Закона РФ «Об образовании» (в редакции 1992 г.), подтвердившая эти нормы и дополнительно определившая в пункте 2, что «педагогическим работникам образовательных учреждений минимальные ставки заработной платы и должностные оклады устанавливаются в размере, превышающем уровень средней заработной платы в Российской Федерации».

3. Постановления VI и VII Съездов народных депутатов РФ, поручившие, соответственно, Президенту РФ исполнение его собственного Указа, а Правительству РФ – выделение необходимых на его реализацию средств в бюджете 1993 г.[387]

4. Федеральный закон от 13.01.1996 № 12-ФЗ, сохранивший в неприкосновенности положения статьи 54 базового закона вопреки требованиям правительства и президентскому вето.

Хотя внесение в Государственную Думу депутатами Совета Федерации первого созыва В.А. Строевым, А.А. Зенкиным и О.Н. Смолиным проекта ФЗ «О средней ставке...» хронологически предшествовало вступлению в силу базового закона в редакции Федерального закона от 13.01.1996 № 12-ФЗ, логически последний закон стал юридическим основанием борьбы за принятие федерального закона «О средней ставке...», которая развернулась в 1996 - 1999 гг.[388], ибо его противники лишились возможности апеллировать к «давности срока» принятия статьи 54 базового законодательного акта.

Необходимость принятия Закона была обусловлена:

- тенденцией к обесцениванию педагогического труда (как и квалифицированного труда вообще), отчётливо проявившейся на протяжении двух последних десятилетий советского периода, но прежде всего – стремительным падением уровня реальной заработной платы педагогов в постсоветский период[389];
- систематическим неисполнением соответствующих норм Указа № 1 Президента РСФСР, постановлений VI и VII Съездов народных депутатов России и базового Закона.

Отнюдь не решая всех проблем, попытка регулирования вопросов оплаты труда в сфере образования посредством специального законодательного акта обладала двумя преимуществами по сравнению с соответствующими статьями действующих нормативных правовых актов, снимая два характерных объяснения (или оправдания) представителей исполнительной власти насчёт того, почему Указ № 1 и базовый Закон не исполняются, и тем самым увеличивая вероятность реализации соответствующих правовых норм.

---

[387] Подробнее см.: Смолин О.Н. Знание – свобода. Российская государственная образовательная политика и федеральное законодательство 90-х годов. Систематизированный сборник. – М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999. – С. 164-165.

[388] В 2000-2003 гг. эта борьба также продолжалась, но менее интенсивно, поскольку расклад сил в Госдуме третьего созыва делал бессмысленным попытки преодоления вето Президента.

[389] Уровень заработной платы в сфере образования по отношению к оплате труда работников промышленности в 1990-98 гг. при некоторых колебаниях сократился с 65,2 до 50,6%. При этом и сама средняя заработная плата в стране в 1995 г. в реальном исчислении по отношению к 1985 г. упала более чем в 3 раза.

Во-первых, представителями различных структур исполнительной власти (в особенности финансовых) неоднократно высказывалась мысль о том, что вопросы оплаты труда педагогических работников не могут быть предметом законодательства в области образования, но должны регулироваться трудовым и иным специальным законодательством. Соответственно, и неисполнение статьи 54 Закона РФ «Об образовании» представлялось как результат несовершенства самого этого Закона. Хотя подобная аргументация была по меньшей мере спорной и не могла использоваться в отношении упомянутого Указа президента, принятие Закона «О средней ставке» лишило бы её последних квазиюридических оснований.

Во-вторых, стандартным аргументом в защиту неисполнения Закона сразу после возникновения конфликта между федеральными законодательной и исполнительной властями в начале 1990-х гг. стала ссылка на то, что в законодательных актах обычно не «прописаны» механизмы реализации содержащихся в них норм. Данный аргумент имеет ещё меньше юридических оснований, чем предыдущий, а лучшим его опровержением как раз и должно было бы стать принятие специального Закона, подробно «прописывающего», какие органы власти, что, как и когда должны делать для того, чтобы нормы оплаты труда работников образования, установленные Указом № 1 и законом об образовании, были, наконец, исполнены.

Сказанное во многом определило концепцию и содержание проекта Федерального закона «О средней ставке». При этом концепция на протяжении разработки законопроекта и его прохождения через парламент оставалась практически неизменной, тогда как содержание подверглось существенной переработке, причём в лучшую сторону.

Во исполнение базового Закона и Указа № 1 президента Б.Н. Ельцина проект рассматриваемого Закона вменял в обязанность Правительству РФ:

- введение в действие специальной тарифной сетки по оплате труда работников образования;
- ежеквартальный её пересмотр в соответствии с уровнем заработной платы работников промышленности за предыдущий квартал (показатели инфляции второй половины 1990-х гг. требовали именно такой частоты индексации);
- поэтапное введение Закона в действие на основе постепенного увеличения базы для расчётов величины средней ставки педагогических работников образовательных учреждений от 70 до 100% величины средней заработной платы в промышленности.

Воспользовавшись тем, что в тексте письма Президента РФ при отклонении Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» не поднимались финансовые вопросы, разработчики этот закона в статье 30 воспроизвели нормы Указа № 1 и статьи 54 Закона РФ «Об образовании» в части оплаты труда работников высших учебных заведений (см. пункт 7 статьи 30 Закона в редакции от 22.08.1996). Причём в этот текст была включена и б***о***льшая часть норм, предусмотренных законопроектом «О средней ставке» и определяющих механизм реализации перечисленных выше нормативных правовых актов (пункты 6, 8, 9 статьи 30 Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в той же редакции).

В процессе доработки и обсуждения законопроекта «О средней ставке» дискуссии сосредоточивались, главным образом, на трёх узловых проблемах:

1) эффективность критерия, избранного для определения величины средних ставок в сфере образования;

2) соотношение интересов работников образования и работников других секторов бюджетной сферы;

3) финансирование.

Обратимся к этим проблемам.

1. Противники <u>использования размера средней заработной платы в промышленности в качестве критерия для определения размеров средней ставки в сфере образования</u>, как правило, опирались на следующие аргументы.

Аргумент первый: Указ Президента РСФСР № 1 готовился в условиях, когда подавляющая часть промышленности принадлежала государству и потому государство могло поддерживать определённое соотношение в уровнях оплаты труда. Напротив, массовая приватизация промышленных предприятий, согласно этой логике, изменила ситуацию коренным образом и сделала невозможным поддержание названного выше соотношения.

В действительности же характер отношений собственности в промышленности и уровень оплаты труда в образовании являются переменными, независимыми друг от друга. В России массовая приватизация совпала не только с абсолютным, но и с относительным падением уровня оплаты труда в сфере образования, тогда как в индустриально развитых странах уровень оплаты труда работников образования относительно работников промышленности был и остаётся достаточно высоким. Соотношение уровней оплаты труда в образовании и в промышленности определяется не характером отношений собственности, но состоянием экономики в целом, переживаемой фазой её циклического развития и приоритетами социальной политики государства.

Аргумент второй: размер средней заработной платы в промышленности не является величиной постоянной, обычно увеличивается в последнем квартале года и снижается – в первом, а потому не может служить эффективным критерием для определения средних ставок в образовании.

Это замечание, не лишённое оснований, было учтено разработчиками Закона «О средней ставке», предусмотревшими при его подготовке ко второму чтению возможность циклических колебаний уровня средней заработной платы в промышленности в течение года. С этой целью в статью 1 Закона была введена следующая норма: «В случае снижения уровня средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации <...> размеры средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений сохраняются на прежнем уровне».

Таким образом, падение значений на кривой графика, выражающего уровень зарплаты в промышленности, никак не могло бы сказаться на её уровне в сфере образования. Напротив, если построить график изменения оплаты труда в этой сфере, то в случае принятия Закона он представлял бы собой не разновидность синусоиды, но кривую без впадин, периодически поднимающуюся вверх. При этом наибольших значений рост оплаты труда в сфере образования достигал бы в начале каждого года, поскольку именно в последнем квартале предыдущего года рост оплаты труда в промышленности обычно достигает наибольших значений.

Аргумент третий: средняя заработная плата в промышленности в качестве расчётной величины сравнительно легко поддаётся статистическим манипуляциям со стороны исполнительной власти. При этом противники Закона указывали на аналогичные манипуляции с величиной средней заработной платы в стране при расчёте индивидуального коэффициента пенсионера в соответствии с ФЗ № 113 от 21.07.1997 «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий».

Однако средняя заработная плата по народному хозяйству в целом или по промышленности представляет собой величину, объективно складывающуюся на рынке труда, а манипулирование ею всегда очевидно для общественного мнения и в этом смысле крайне неудобно. Достаточно ввести в Закон термин «средняя начисленная заработная плата», чтобы возможности манипулирования со статистическими показателями были практически исключены. Напротив, минимальный размер оплаты труда, на протяжении многих лет устанавливавшийся в постсоветской России, до 2009 г. не соответствовал прожиточному минимуму, но даже минимальному набору продуктов питания и является величиной абсолютно произвольной. Установить же законом более высокие размеры минимальной оплаты труда без согласия Президента и Правительства России до начала работы Госдумы четвёртого созыва парламент был не в состоянии, а после формирования

в конце 2003 г. проправительственного парламентского большинства, превышающего 2/3 состава палаты, этот вопрос и вовсе утратил актуальность.

2. Утверждения о возможном нарушении баланса интересов работников различных секторов бюджетной сферы, об изменении этого баланса в пользу работников образования за счёт медицинских работников, работников науки и культуры, хотя и не были абсолютно необоснованными, не давали серьёзных оснований для радикального изменения концепции Закона по следующим причинам:

- до принятия ФЗ от 22.08.2004 № 122 сфера образования не просто провозглашалась государством приоритетной в законодательном порядке, но оставалась единственной, где были установлены специальные нормативы оплаты труда на уровне закона. Иными словами, правовая база Закона «О средней ставке» не могла вызывать никаких сомнений;
- результатом принятия Закона должна была стать поддержка не только работников образования, но отчасти – работников науки, здравоохранения, культуры, ибо многие из них совмещают основную работу с преподаванием и в качестве преподавателей могли бы получить дополнительные доходы, а учащиеся и студенты обрели бы в этом случае новых сильных преподавателей – практиков из смежных областей деятельности;
- авторы рассматривали проект закона «О средней ставке» лишь как начало процесса повышения оплаты труда в бюджетной сфере в целом и не сомневались, что в случае его принятия последуют аналогичные решения в отношении работников других секторов бюджетной сферы.

3. «Цена» Закона, как и во всех аналогичных случаях, была главным объектом политической борьбы вокруг него. При этом оппоненты Закона (Минфин, Минтруд, представитель президента в Госдуме) оценивали её от 35 до 100 млрд. деноминированных рублей для бюджетов всех уровней (в ценах 1998 г.). Специалисты же Комитета по образованию и науки Госдумы – примерно вдвое ниже, указывая на следующие обстоятельства.

Во-первых, в рассматриваемом Законе речь шла не о средней заработной плате, но о средних ставках работников образовательных учреждений. Это, с одной стороны, могло повлиять на результаты расчётов в сторону их увеличения, ибо б***о***льшая часть педагогов в постсоветский период работала и продолжает работать с перегрузкой, чтобы поддержать приемлемый уровень жизни. Однако, с другой стороны, устанавливая корреляцию средней заработной платы в промышленности со средними ставками в образовании, законодатель давал правительству значительную свободу манёвра при разработке специальной тарифной сетки, что позволяло существенно снизить «цену» Закона.

Во-вторых, разработчики Закона при подготовке ко второму чтению приняли решение о его поэтапном введении в действие в течение четырёх лет.

В-третьих, выступая против Закона, представители президента и правительства не учитывали, что, с одной стороны, по политическим причинам президент Б.Н. Ельцин не мог отменить свой собственный первый Указ, подкреплённый к тому же многочисленными публичными заявлениями. Попытка изменить концептуальный подход в определении социально-правового статуса работников образования, предпринятая в 1996 г. Указом президента Б.Н. Ельцина от 7 июля № 833, которым предполагалось в перспективе приравнять педагогов и медицинских работников к государственным служащим, закончилась неудачей, ибо 18.08.1996 был издан Указ № 1208, которым большинство предвыборных обещаний президента, оценивавшихся специалистами приблизительно в 50 трлн. неденоминированных рублей, были отменены (в том числе и Указ № 833). С другой стороны, как уже отмечалось, все попытки правительства отменить Указ № 1 посредством внесения изменений в статью 54 Закона РФ «Об образовании» либо иными способами в первое постсоветское десятилетие успехом не увенчались.

Поэтому практически единственным реальным путём разрешения правовой коллизии в условиях финансово-экономического кризиса и значительного числа судебных

дел об уровне оплаты труда, выигранных педагогами, оставалось поэтапное введение в действие Указа № 1 и соответствующих ему статей базового закона. Именно на этот путь пытались направить исполнительную власть разработчики Закона «О средней ставке», однако встретились с типичной для революционного времени ситуацией, когда власть действовала вопреки своим собственным интересам. Закон был дважды отклонён Советом Федерации и один раз Президентом России по формальным основаниям.

Концептуальная продуктивность закона «О средней ставке» весьма неожиданно фактически была признана правительством РФ, которое в Программе модернизации российского образования до 2010 г.[390] высказалось за отказ от единой тарифной сетки в пользу профессиональных систем оплаты труда, а также признало необходимость использовать критерий средней заработной платы в промышленности в качестве базы для расчёта оплаты труда педагогических работников в системе образования. Казалось бы, у Закона появился шанс быть принятым.

Однако сначала одобренный правительством документ «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации» отменил целевую установку о выводе зарплаты педагогов на уровень её среднего размера в промышленности, а затем ФЗ от 22.08.2004 № 122 «вычистил» статью 54 Закона РФ «Об образовании» и статью 30 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от всех норм, устанавливающих соотношение названных выше величин заработной платы.

В период полномочий Госдумы третьего созыва группа органов законодательной власти субъектов РФ обратилась в парламент с предложением о принятии федерального закона, который превратил бы педагогических работников в государственных служащих и тем самым поднял их статус. Подобная попытка «реанимировать» Указ президента Б.Н. Ельцина № 833 представляется, как минимум, спорной, ибо влечёт за собой утрату одного из немногих завоеваний постсоветского периода – академических свобод, превращая педагогов в «винтики» новой государственно-бюрократической машины.

С точки зрения защиты прав и социальных гарантий педагогических работников, несравненно предпочтительнее выглядит поддержанная ЦК профсоюза работников образования и науки и целым рядом парламентариев, включая автора этих строк, идея о приравнивании педагогических работников к государственным служащим по оплате труда и социальным гарантиям. Законопроект такого содержания под названием «О внесении изменений в статью 54 Закона Российской Федерации «Об образовании» был внесён 06.07.2006 в Госдуму группой депутатов (Б.А. Виноградов, Д.О. Рогозин, А.М. Бабаков, А.Н. Савельев, Т.В. Плетнёва). Однако отклонён большинством Государственной Думы 24 ноября 2006 г.[391]

Представляется, что основные идеи закона «О средней ставке», обеспечивающие определённый уровень оплаты педагогического труда в зависимости не от воли властей, но от объективных показателей экономического и социального развития страны, в перспективы вновь могут быть востребованы, послужив одним из ориентиров для разработки отраслевой системы оплаты труда.

* * *

Среди многочисленных законов «тумблерной» группы, включая разработанные, неразработанные, а также такие, необходимость которых может выявиться в процессе разработки законодательных актов отраслевой группы, особое место принадлежит Федеральному закону с условным названием «О федеральных нормативах финансирования образовательных учреждений». В соответствии со статьёй 41 базового законодательного акта такой закон либо соответствующая статья федерального бюджета должны были ежегодно вноситься правительством на утверждение парламента, однако до

---

[390] См. главу 6.

[391] Подробнее см. § 4 главы 14, подраздел «Ключевые законопроекты образовательно-политической оппозиции»

2005 г. эта норма не исполнялась, а ФЗ № 122 «о монетизации» сохранил за правительством такую обязанность только в отношении федеральных государственных образовательных учреждений.

Хотя, как уже неоднократно отмечалось, главная причина финансового кризиса в образовании заключена не в законах, но в последствиях экономического кризиса в стране, при условии прямого, а не обратного расчёта нормативов, именно данный закон мог бы покончить с остаточным принципом финансирования образования, применявшимся в последние десятилетия советского периода и многократно усиленным в период постсоветский.

§ 5. Бифункциональные законы

В силу относительности любой классификации, законы, включённые в данную группу, могли быть отнесены как к отраслевым, так и к «тумблерным». Не укладываясь по своему содержанию исключительно ни в одну из них, они одновременно, с одной стороны, регулируют отношения в определённой отрасли («сегменте») образования, а с другой – запускают в действие ранее декларированные положения. В настоящее время ни один из таких законов не вступил в силу. Однако среди законодательных актов, принятых парламентом и отклонённых Президентом, к данному типу могут быть отнесены:

- Федеральный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» – в обеих редакциях отклонён Президентом РФ, снят с рассмотрения Государственной Думой 04.06.2004;
- Федеральный закон «О государственной поддержке начального профессионального образования» – в обеих редакциях отклонён Президентом РФ. Снят с рассмотрения Государственной Думой 11.03.1999

5.1. Федеральный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)»

История разработки и принятия Федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» (далее – Закон или Закон «О специальном образовании») – один из примеров совместных усилий профильных парламентских комитетов и профильного министерства обеспечить защиту права на образование для одной из наиболее остро нуждающихся в этом категорий граждан при противодействии правительства, а позднее – администрации Президента РФ.

Первоначальный проект федерального закона «О специальном образовании» был разработан группой юристов по заказу Министерства образования РФ и при участии его сотрудников, однако не нашёл поддержки в Правительстве РФ. Руководство Министерства обратилось в Комитет по вопросам науки, культуры и образования Совета Федерации первого созыва с предложением использовать право законодательной инициативы для внесения в Госдуму данного проекта.

Рабочая группа «палаты регионов» под руководством автора этих строк подвергла законопроект концептуальной переработке, а в ноябре 1995 г. он был внесён Советом Федерации в Государственную Думу.

Законопроект принимался обеими палатами парламента дважды: в 1996 г. и в 1999 г., дважды получал отрицательное заключение правительства и дважды отклонялся президентом Б. Ельциным. Причём повторное вето президента получила редакция, согласованная с его представителем в Госдуме. Однако текст соответствующего президентского письма содержал утверждение о нецелесообразности принятия такого Закона вообще.

В декабре 2000 г. состоялась встреча Президента РФ В. Путина с руководителями общероссийских общественных организаций инвалидов, во время которой автор этих строк обратился к главе государства с просьбой дать поручение Главному ГПУ президента согласовать с профильным думским комитетом текст закона «О специальном образовании». Вскоре ГГПУ такое поручение получило, хотя и в весьма мягкой форме. В октябре 2001 г. ГГПУ приступило к исполнению поручения Президента, начав согласительные процедуры с представителями парламента. В апреле 2002 г. согласованный текст был представлен на рассмотрение руководству этого управления. У закона появилась перспектива быть принятым, которая однако не была реализована.

Изменившаяся расстановка политических сил в парламенте, вызванная итогами выборов 2003 г., привела к тому, что на пленарном заседании Госдумы четвёртого созыва

4 июня 2004 г. по предложению Председателя профильного Комитета Н.И. Булаева закон был снят с рассмотрения[392].

Представление о том, как разыгрывались события в Госдуме, дают выдержки из выступлений Председателя думского Комитета по образованию и науке Н.И. Булаева и автора этих строк, цитируемые по стенограмме и расположенные в форме диалога. В действительности диалога, конечно, не было. Председатель Комитета выступал трижды, его первому заместителю дали слово один раз, но текст стенограммы не оставляет сомнений в том, что налицо столкновение двух принципиально различных подходов к законодательству и образовательной политике в целом.

Булаев Н.И. *…значительная часть положений этого закона в Федеральном законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и в Законе Российской Федерации «Об образовании», поэтому принятие специального закона по вопросу образования лиц с ограниченными возможностями здоровья нецелесообразно… В данном законе содержатся противоречия Конституции Российской Федерации и существующему законодательству…*

По замыслу авторов, ключевой идеей данного законопроекта является обеспечение интегрированного обучения детей-инвалидов в других образовательных учреждениях. Позволю себе процитировать статью 18 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», в которой говорится… «при невозможности осуществлять воспитание и обучение детей-инвалидов в общих или специальных дошкольных и общеобразовательных учреждениях органы управления образованием и образовательные учреждения обеспечивают с согласия родителей обучение детей-инвалидов по полной общеобразовательной или индивидуальной программе на дому». Эта статья, мне кажется, отвечает на тот вопрос, который пытаются решить авторы.

Смолин О.Н. *Напомню коротко, какие проблемы он (Закон о специальном образовании) должен решить.*

Первое. Этот закон должен решить проблему государственного обеспечения для детей с нарушениями зрения, слуха, опорно-двигательного аппарата, с аутизмом и для многих других категорий детей, о чем не было сказано ни слова.

Второе. Этот закон призван решить вопрос об интегрированном обучении, которое, кстати сказать, правительство предлагает выкинуть из закона «О социальной защите инвалидов...» известными предложениями, внесенными в рамках большого пакета в Государственную Думу.

Третья проблема заключается в том, что далеко не в каждом субъекте Российской Федерации существуют школы для детей с ограничениями зрения и слуха, и поэтому сейчас у нас довольно много детей с такими нарушениями не могут получить образование из-за того, что субъекты Федерации не могут договориться между собой об обучении таких детей, а наш закон предполагал, что оно будет осуществляться в том числе за счет федерального бюджета.

Булаев Н.И. *… комитет готов рассмотреть вопрос о внесении необходимых изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» в части образования лиц с ограниченными возможностями здоровья. Принято решение о создании рабочей группы во главе с одним из авторов законопроекта – Смолиным Олегом Николаевичем. Вместе с тем, на наш взгляд, возможность внесения полноценного пакета поправок является крайне затруднительной, поскольку аналитическое сравнение данного закона с действующими законами, в первую очередь с двумя базовыми законами – «О социальной защите инвалидов...» и «Об образовании», – которые я называл, позволяет утверждать, что закон почти полностью инкорпорируется в действующих федеральных законах.*

Смолин О.Н. *Я точно знаю, какие изменения нужно внести в Закон Российской Федерации «Об образовании». Кстати, утверждать одновременно, что закон дублирует нормы и что закон противоречит нормам, – это… очень трудно понимаемая аргументация.*

Булаев Н.И. *Думаю, что и Правовое управление Аппарата Государственной Думы, и Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации излишне щадяще относились к авторам этого закона. И думаю, что эти формулировки, которые они дали в своих заключениях, должны быть более четкими, ясными и резкими. Что касается противоречий статей закона с действующим законом, они есть, так же как есть, на мой взгляд, вообще абсолютный плагиат.*

В итоге за снятие закона с рассмотрения (т.е. против инвалидов) проголосовали депутаты «Единой России» – 97,4%. Соответственно, против снятия закона с рассмотрения (т.е. за продолжение работы над ним): КПРФ – 98%, «Родина» – 10,3%.

Оставим в стороне склонность депутатов от правящей партии в Четвёртой Госдуме судить о чужих законах не по ним самим, но по чужим же заключениям (ГГПУ, правительство и т.п.). Оставим в стороне и, мягко говоря, странные заявления насчёт плагиата: во-первых, каждому юридически грамотному человеку известно, что право такого понятия вообще не знает, а, во-вторых, автор этих строк был в своё время одним

---

[392] Подробнее см.: Смолин О.Н., Горькавая О.Е. Почему возможности не равны? Правовые проблемы реализации права инвалидов на образование в современной России // Коррекционная педагогика. – 2004. – № 2 (4). – С. 5-8; № 3(5). – С. 5-14

из разработчиков как Закона РФ «Об образовании», так и ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», и поэтому «плагиат» в данном случае возможен разве что из самого себя.

Между тем необходимость регулирования данного вопроса на законодательном уровне обусловлена целой группой причин.

Во-первых, причины социальные. Тенденция к росту числа лиц (особенно детей) с физическими и (или) психическими недостатками характерна для всей современной цивилизации, что связано с дальнейшим ослаблением естественного отбора и общей гуманизацией социальной жизни, а также в первую очередь – с усилением воздействия на человека всей совокупности патогенных факторов, продуцируемых современным производством и всем образом жизни в индустриальном обществе (техногенное отчуждение, социальные стрессы, наркотики, алкоголь и т.п.).

В условиях современной России эта тенденция приобретает особенно острый характер. По оценкам академика И.В. Бестужева-Лады, в России только 15 - 20% выпускников школ практически здоровы, зато 11% детей в возрасте до 16 лет имеют серьёзные отклонения в развитии, из них 0,25 млн. обучаются в специальных школах[393]. Ещё более тревожные данные называют официальные источники в правительстве России: от 4 до 10% здоровых детей в субъектах Федерации[394] и не менее 10% инвалидов от общего числа обучающихся в общеобразовательной школе.

Согласно данным международных организаций, в специальных образовательных условиях в индустриально развитых странах мира нуждается около 17% школьников. В ситуации непреодолённых до конца множественных революционных катастроф соответствующий российский показатель вряд ли может оказаться ниже. С учётом же воспитанников дошкольных образовательных учреждений, учащихся и студентов профессиональных учебных заведений, а также членов их семей, закон, регулирующий вопросы образования лиц с ограниченными возможностями здоровья (которые далеко не всегда являются инвалидами), должен затронуть интересы не менее 10 млн. человек.

Во-вторых, причины юридического (в том числе юридико-технического) характера. В международной практике права человека принято регулировать именно законом, а не подзаконными актами. Не случайно пункт 5 статьи 5 Закона РФ «Об образовании» в редакциях 1992 и 1996 гг. устанавливал обязанность государства полностью или частично нести расходы на содержание граждан, нуждающихся в социальной помощи, в период получения ими образования и установить Федеральным законом категории таких граждан, а также формы и размеры данной помощи. В этом смысле Закон «О специальном образовании» прямо направлен на реализацию базового Закона и должен был выполнять «тумблерные» функции. Поскольку же одновременно целью Закона являлось регулирование отношений в определённом «сегменте» образования (который, как и в случае с дополнительным образованием, расположен не на определённом уровне образования, не в «горизонтальной» плоскости, но на всех его уровнях, т.е. в плоскости «вертикальной»), он и отнесён к группе бифункциональных, сочетающих функции законов отраслевой и «тумблерной» группы.

Оппоненты Закона из правительственных и президентских структур мотивировали мнение о нецелесообразности его принятия, среди прочего, и тем, что соответствующие вопросы могут быть урегулированы поправками в действующие законы РФ «Об образовании» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», а также Типовым положением «О специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии». Однако попытка включить дополнительно сотни норм, регулирующих вопросы специального образования, в любой из названных выше законов привела бы к резкому увеличению его объёма, к структурным нарушениям и полному дисбалансу содержания. Именно поэтому разработчикам нового

---

[393] Бестужев-Лада И.В. Народное образование: куда идем? куда идти? // Гуманизация образования. Психолого-педагогический международный журнал. – 1994. – № 2. – С. 25-26.

[394] Федеральная целевая программа «Дети России на 2003-2006 годы»

проекта федерального закона «О внесении изменений в закон РФ «Об образовании» (в части образования лиц с ограниченными возможностями здоровья (специального образования)» во избежание подобного структурного дисбаланса пришлось отказаться от многих важных положений закона «О специальном образовании».

Что же касается Типового положения, утверждённого Постановлением Правительства от 12.03.1997 № 288 (в ред. постановлений Правительства РФ от 10.03.2000 № 212, от 23.12.2002 № 919, от 01.02.2005 № 49), то оно, даже если отвлечься от общепризнанной необходимости регулирования прав человека исключительно законом, не может решить всех проблем, поскольку:

- регулирует лишь деятельность государственных и муниципальных учреждений указанного типа, а для негосударственных образовательных учреждений выполняет функцию примерного[395];
- распространяется лишь на лиц, обучающихся в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях и специальных классах (группах), создаваемых в установленном порядке в образовательных учреждениях, но не охватывает обучающихся в образовательных учреждениях общего назначения;
- де-юре (но не де-факто) ограничивает права в области образования лиц с ограниченными возможностями здоровья, устанавливая в пункте 2, что соответствующие учреждения могут реализовать лишь «образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования», но не программы среднего профессионального, высшего и послевузовского профессионального образования[396];
- не регулирует права лиц с ограниченными возможностями здоровья на получение дополнительного образования.

Большинство из перечисленных позиций в принципе не могут быть исправлены не только в рамках данного Типового положения, но и подзаконными актами вообще, поскольку требуют регулирования на законодательном уровне.

В-третьих, причины экономические, которые были решающими при определении позиции правительства и президента по отношению к Закону, хотя открыто это декларировалось не всегда. По расчётам специалистов Минобразования России, в ценах 1997 г. Закон ежегодно должен был «стоить» консолидированному бюджету 98,622 млн рублей, в том числе федеральному – 94,117 млн. Эти расчёты явно занижены, поскольку не включали затраты на введение государственного именного образовательного обязательства (во второй версии Закона – затраты, связанные с нормативами на создание специальных образовательных условий) для лиц с ограниченными возможностями здоровья, определение размеров которого отнесено к ведению Правительства РФ. По этой и другим причинам точные расчёты «цены» Закона разработчиками выполнены быть не могли, хотя сроки введения в действие его наиболее затратных статей были отодвинуты почти на 10 лет – вплоть до 2007 г.

Необходимость бюджетных затрат на специальное образование связана с тем, что:

- ✓ подобно расходам на образование вообще, они должны рассматриваться не как потери бюджета, но как долгосрочные инвестиции;
- ✓ затраты на профессиональную и социальную реабилитацию лиц с ограниченными возможностями здоровья (в том числе инвалидов) принципиально предпочтительнее политики социального обеспечения с точки зрения не только чисто экономической, но и развития человеческого потенциала страны.

Проанализируем, как предлагалось решить в законе наиболее значимые с точки зрения образовательной политики проблемы.

---

[395] Подпункты 1, 6 указанного Постановления.

[396] Подобные специальные образовательные учреждения и специальные образовательные подразделения в учреждениях интегрированного обучения давно и успешно функционируют в России.

1. Наименование Закона

Министерский законопроект был передан в профильный комитет Совета Федерации под названием «О специальном образовании». Это название, во-первых, не вполне соответствовало терминологии базового Закона, пункт 4 статьи 12 которого говорит о специальных (коррекционных) образовательных учреждениях, но не о специальном образовании как таковом; во-вторых, значительно ограничивало область регулируемых отношений, поскольку оставался открытым вопрос: можно ли считать специальным образование, получаемое лицами с ограниченными возможностями здоровья в образовательных учреждениях общего назначения? Фактически данный законопроект регулировал, главным образом, деятельность специальных образовательных учреждений, причём почти исключительно относящихся к уровням дошкольного и в особенности общего образования. Около 90% норм, регулирующих вопросы профессионального образования лиц с ограниченными возможностями здоровья, появились в тексте законопроекта в результате его доработки рабочей группой Совета Федерации.

Новое наименование Закона – «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» более соответствовало терминологии базового закона, расширяло предмет регулирования и окончательно переводило проблему из плоскости обеспечения деятельности учреждений в плоскость защиты прав человека, т.е. на законодательный уровень. Оставшееся понятие «специальное образование», будучи более узким по объёму, указывало на один из краеугольных камней концепции законопроекта, а именно на необходимость создания специальных образовательных условий для лица с ограниченными возможностями здоровья, получающего образование.

2. Степень и пути интеграции

В решении данной проблемы разработчики могли выбирать между тремя основными моделями:

1) отечественной, на протяжении долгого времени предполагавшей обучение большинства лиц с ограниченными возможностями здоровья в специальных образовательных учреждениях (по крайней мере, на уровне общего образования);

2) «западной» (точнее, американо-скандинавской), ориентированной на их обучение, как правило, в образовательных учреждениях общего назначения;

3) смешанной, предполагающей реализацию обеих возможностей.

Достоинством отечественной модели было достаточно высокое качество образования при относительной экономичности (если иметь в виду цену собственно образования одного ребёнка без учёта затрат на его содержание в специальном интернате). Недостатком – чрезмерная закрытость, приводившая к низкой интегрированности детей в общество и к значительным проблемам социальной адаптации выпускников.

Напротив, обучение большинства лиц с ограниченными возможностями здоровья в образовательных учреждениях общего назначения, на что ориентирована американо-скандинавская модель, требует гораздо более высоких удельных затрат (без учёта затрат на содержание в интернате) в отношении, по крайней мере, лиц с нарушениями зрения и слуха в большинстве случае не обеспечивает высокого качества обучения, однако впоследствии облегчает этим лицам интеграцию в общество.

Обе модели представляют собой, скорее, «идеальные типы», нежели точное отражение реальности. В СССР всегда существовало некоторое количество детей-инвалидов, обучавшихся в обычной школе, не говоря уже о студентах-инвалидах, для которых практически не создавалось специальных вузов. В индустриально развитых же странах образование ряда категорий детей-инвалидов (в частности, с нарушениями зрения и слуха) осуществляется преимущественно в специальных учреждениях.

В постсоветских условиях разработчики законопроекта испытывали сильное давление в направлении переделки отечественного специального образования по образу и

подобию «западной» модели, точнее, не всегда квалифицированных, но зато радикальных представлений о ней. Факторами ломки данной системы могли стать, с одной стороны, формируемое средствами массовой информации «общественное мнение», а с другой – некоторые международные документы, подписанные РФ. Так, «Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов»[397] непосредственно ориентируют присоединившиеся государства на организацию главным образом интегрированного обучения детей, взрослых и молодёжи, являющихся инвалидами[398]. Аналогичное требование содержится в Конвенции о правах инвалидов[399].

Осознавая, что, с одной стороны, попытка «революционной перестройки» отечественной системы специального образования по образцу «западной» модели привела бы лишь к обвальному ухудшению качества образования, а с другой – сохранение в неизменном виде отечественной модели породило бы для выпускников специальных образовательных учреждений нарастающие трудности интеграции в резко изменившийся социум, разработчики Закона избрали третий путь – путь «конвергенции». Концепция законопроекта сохраняла действующую систему, но при этом открывала дорогу интегрированному обучению и обучению лиц с ограниченными возможностями здоровья в образовательных учреждениях общего назначения. Такие возможности предполагалось обеспечить, благодаря следующим концептуальным позициям законопроекта:

1) установление права лиц с ограниченными возможностями здоровья на бесплатное образование в учреждениях любой организационно-правовой формы в пределах специальных государственных образовательных стандартов;

2) признание права этих лиц на обучение в специальных образовательных учреждениях, учреждениях интегрированного обучения, учреждениях общего назначения, а также на дому и в лечебных учреждениях;

3) введение для указанных лиц государственных именных образовательных обязательств;

4) легитимизация в случае необходимости института помощников для лиц с ограниченными возможностями здоровья, обучающихся в образовательных учреждениях общего назначения и др.[400]

Важно отметить, что по смыслу министерского законопроекта, учреждением интегрированного обучения признавалось любое образовательное учреждение, где один или несколько обучающихся с ограниченными возможностями здоровья получают образование под руководством педагога, владеющего специальными дидактическими методами и средствами. Парламентский же проект добавил к этому специально организованную среду жизнедеятельности, медицинские, социальные и иные услуги, без которых невозможно (либо затруднено) освоение образовательных программ лицами с ограниченными возможностями здоровья.

Поэтому в парламентском проекте потребовалось ввести определение учреждения интегрированного обучения, отсутствовавшее в министерском проекте. Такое учреждение не просто обеспечивает совместное обучение лиц с физическим и (или) психическими недостатками и лиц, таких недостатков не имеющих, как предполагалось министерским проектом, но обладает признаками специального образовательного учреждения, т.к. создаёт для лиц с ограниченными возможностями здоровья специальные образовательные условия.

Поскольку специальные (коррекционные) образовательные учреждения включены в общую типологию образовательных учреждений, которую содержит базовый закон, заслуживает серьёзного внимания вопрос о том, чтобы включить в ту же типологию учреждения интегрированного обучения. В этом случае учреждение, имеющее в своём

---

[397] Резолюция ГА ООН 48/96 от 20.12.1993.
[398] Преамбула, пункты 1, 2, 8, 9 правило 6 указанной Резолюции.
[399] Статья 24
[400] Позиции 1 и 3 подверглись изменению во второй версии Закона.

составе специальное образовательное подразделение (определение последнего также было введено в статью 1 парламентского законопроекта), должно рассматриваться в качестве одного из видов этого нового типа образовательных учреждений.

3. Проблема финансирования

При общем убеждении, что финансирование образования лиц с ограниченными возможностями здоровья должно быть значительно увеличено и не может осуществляться исключительно за счёт региональных и местных бюджетов, различия министерского и парламентского законопроектов касались трёх главных позиций.

Во-первых, одним из ключевых концептуальных положений парламентского проекта стало введение для лиц с ограниченными возможностями здоровья государственных именных образовательных обязательств (ГИОО) – именных документов, устанавливающих обязанность РФ или её субъекта финансировать по специальным нормативам образование таких лиц. С помощью системы ГИОО предполагалось решить задачи, по крайней мере, двоякого рода:

с одной стороны, обеспечить более высокий уровень и надёжность финансирования специального образования;

с другой – академическую мобильность (дать возможность лицам с ограниченными возможностями здоровья или их родителям (лицам, их заменяющим) в известной мере выбирать образовательное учреждение, в том числе за пределами муниципального образования или субъекта РФ, в котором данное лицо проживает). Последнее особенно важно, поскольку, например, школы для детей с нарушениями слуха и школы для незрячих детей, существуют не в каждом регионе (в 2000 г. 86 и 18 школ, соответственно), в связи с чем инорегиональные (иногородние) дети стали испытывать в 1990-х гг. всё б***о***льшие трудности при поступлении в специальные образовательные учреждения.

При подготовке второй парламентской версии Закона концепция ГИОО была заменена концепцией специальных нормативов по причинам не юридического, но политического характера. Часть депутатов думского Комитета по образованию и науке выступила против данной концепции, отождествив ГИОО с ваучером.

Во-вторых, правительственный проект предусматривал софинансирование образования всех лиц с ограниченными возможностями здоровья из местных, региональных и федерального бюджетов, причём два последних должны были поровну нести расходы на создание специальных образовательных условий. В парламентском же проекте финансирование образования таких лиц предполагалось уже не из трёх бюджетов, но из двух: из бюджета учредителя по общим нормативам и из регионального либо федерального бюджета в отношении конкретных категорий обучающихся. Например, финансирование специального образования лиц незрячих и слабовидящих, глухих и слабослышащих в размере ГИОО чётко возлагалось на федеральный бюджет. Тем самым финансовая схема становилась более простой и надёжной[401].

В-третьих, министерский проект по сути оставлял без ответа вопрос о возможности государственного финансирования обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья в негосударственных образовательных учреждениях, лишь в общей форме декларируя «бесплатность обучения независимо от его формы в пределах государственных (в том числе специальных) образовательных стандартов» (подпункт 2 пункта 1 статьи 7).

Напротив, в первой версии парламентского проекта лицам с ограниченными возможностями здоровья гарантировалось право на «бесплатное образование в образовательном учреждении любой организационно-правовой формы в пределах государственных (в том числе специальных) образовательных

[401] Несмотря на принятие ФЗ от 22.08.2004 № 122, как считали его разработчики, завершившего распределение компетенций между уровнями власти, по-прежнему заслуживает внимания предложение, в свое время рассматривавшееся в рабочей группе Совета Федерации, целиком передать в федеральное ведение образовательные учреждения для детей с нарушениями зрения и (или) слуха.

стандартов независимо от форм получения образования...» (подпункт 4 пункта 2статьи 7). Прописывая этот текст, рабочая группа Совета Федерации исходила из того, что гарантии права на образование для таких лиц должны быть выше, чем для лиц, не имеющих ограничений. Однако в процессе подготовки второй версии Закона было принято решение распространить на область специального образования нормы финансирования, установленные базовым законом, т.е. предоставить право на государственное финансирование негосударственным учреждениям, реализующим общеобразовательные, но не профессиональные образовательные программы (статья 29).

Несмотря на то, что в процессе многочисленных переработок и согласований часть важных социальных норм, призванных обеспечить право на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья, была утрачена, принятие данного Закона, безусловно, помогло бы обеспечить такое право, а в перспективе увеличить индекс развития человеческого потенциала страны.

После снятия с рассмотрения закона «О специальном образовании» решением Комитета Госдумы по образованию и науке была создана новая рабочая группа, которая подготовила текст законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании» (в части образования лиц с ограниченными возможностями здоровья)». Концепция нового законопроекта получила поддержку Российского общественного совета развития образования[402] и участников парламентских слушаний на аналогичную тему 24 апреля 2006 г. Однако вопрос о перспективах принятия законопроекта остаётся открытым.

В нарушение принципа построения данной книги, согласно которому в ней анализируются лишь законы, прошедшие различные стадии парламентской процедуры, отметим в предварительном порядке отличия нового законопроекта от рассмотренного выше.

Первое из них – объём и уровень системности изложения. Если закон «О специальном образовании» представлял собой значительный, детально подготовленный и систематически изложенный нормативно-правовой документ, то законопроект – совокупность фрагментарных поправок в действующий Закон РФ «Об образовании», разработанных по принципу минимизации изменений. В противном случае, как уже отмечалось, базовый закон оказался бы подобен человеку с флюсом.

Второе отличие – предлагаемый уровень социальных гарантий. Если, например, отклонённый закон содержал прямую норму, согласно которой основные категории детей-инвалидов должны были находиться на полном государственном обеспечении, то в законопроект включено лишь положение о том, что содержание этих лиц в интернатных государственных и муниципальных учреждениях осуществляется по нормативам и в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Состав Четвёртой Госдумы требовал от разработчиков поиска компромисса между стремлением обеспечить лицам с ограниченными возможностями здоровья необходимый уровень социальных гарантий и «проходимостью» законопроекта через правительственные и президентские структуры. Иначе говоря, известная самоцензура присутствовала уже на стадии его разработки.

Третье отличие – предлагаемые формы решения ряда конкретных проблем. Так, законом «О специальном образовании» предлагалось решить вопрос об обучении детей с нарушениями зрения и слуха путём участия в финансировании такого обучения федерального бюджета (поскольку в ряде субъектов Российской Федерации специальные школы отсутствуют). Однако разработчикам законопроекта пришлось идти другим путём: учитывая распределение полномочий по ФЗ № 122 от 22.08.2004, предложить вменить в обязанность каждому субъекту РФ либо создание специального образовательного учреждения для соответствующей категории граждан, либо их обучение за счёт средств бюджета данного субъекта РФ в другом регионе. В противном случае одного этого противоречия с ФЗ № 122, который объявлен правительственными и президентскими структурами «священной коровой» (что не мешает им самим инициировать его изменения), было бы достаточно для получения отрицательного заключения правительства либо вето президента.

Стоит отметить, что большинство участников общественных слушаний, проведённых 29 сентября 2006 г. в Госдуме движением «Образование – для всех», констатировали нарастающие нарушения прав инвалидов в области образования, причём, как ни странно, по двум основным линиям. С одной стороны, продолжается практика отказа в приёме детей-инвалидов в образовательные учреждения общего назначения, хотя их право получать образование в таких учреждениях неоднократно подтверждено

---

[402] Рекомендации Российского общественного совета развития образования (РОСРО) «Доступность образования для детей с ограниченными возможностями здоровья и повышение его качества» 6 апреля 2006 г.

судебными решениями. С другой стороны, в ряде регионов власти, стремясь к экономии за счёт содержания детей с ограниченными возможностями здоровья в интернатных учреждениях, пытаются переводить их в учреждения общего назначения, не создавая при этом специальных образовательных условий. Качество образования при этом, естественно, понижается. Описанные нарушения ещё более актуализируют принятие законопроекта.

Между тем на законопроект, подготовленный рабочей группой профильного комитета Четвёртой Госдумы, из правительства пришло отрицательное заключение. Неудовольствие его авторов вызвали, в частности, положения о ранней коррекционной помощи, о праве детей с ограниченными возможностями здоровья получать документ об образовании особого вида с перечнем тех предметов, которые были реально ими освоены, а также тот факт, что расходы на законопроект не были включены в федеральный бюджет 2008 - 2010 гг. (который, кстати сказать, на протяжении 2008 и первой половины 2009 г. пересматривался пять раз). По имеющейся неофициальной информации, главным противником законопроекта в правительстве был не Минобрнауки, но Минфин и Минэкономразвития.

7 апреля 2009 г. на первом заседании Совета по делам инвалидов при Президенте РФ автор книги обратился к Д. Медведеву с предложением дать поручение о доработке законопроекта и самому внести его в Государственную Думу. По неофициальной информации, на соответствующее письмо ожидается ответ из Минобрнауки с предложением решить вопрос о законодательном регулировании образования лиц с ограниченными возможностями здоровья в рамках готовящегося интегрированного законодательного акта, т.е. отложить решение этого вопроса, как минимум, на 2 - 3 года. По сравнению с предыдущей позицией исполнительной власти даже такое решение представляется некоторым шагом вперёд.

5.2. Федеральный закон «О государственной поддержке начального профессионального образования»

Федеральный закон «О государственной поддержке начального профессионального образования» (далее – Закон или закон «О господдержке») дважды принимался Государственной Думой и Советом Федерации (в 1996 г. и 1998 г.), но оба раза отклонялся Президентом РФ Б.Н. Ельциным. Аргументация и характер писем президента, которыми Госдума уведомлялась об отклонении Федерального закона, исключали возможность достижения компромисса, а попытки Госдумы преодолеть вето президента на первую версию Закона успеха не имели.

Необходимость принятия данного Закона была обусловлена следующими обстоятельствами:

- система начального профессионального образования, наряду с системой дошкольного образования, более других образовательных подсистем испытала на себе последствия экономического кризиса и социальной политики революционного периода[403];

в учреждениях начального профессионального образования обучается большинство детей соответствующей возрастной группы из малообеспеченных, неполных и конфликтных семей, а также из числа сирот и оставшихся без попечения родителей. На бедственное положение таких детей в своё время неоднократно обращала внимание Президента РФ и парламента РФ даже Генеральная прокуратура[404];

---

[403] В 1990-е гг. её финансирование сокращалось почти вдвое быстрее, чем финансирование высшего профессионального образования, а суммарный выпуск обучающихся в 1995 г. составил лишь 63% к уровню 1990 г.

[404] «Учащиеся ПТУ обеспечены лишь на 1/3 от необходимого, а сироты – и того меньше. В нарушение распоряжения правительства от 5 сентября прошлого года, средства, предназначенные для социальной поддержки обучающихся, выделены лишь наполовину. Сегодня стипендии учащегося ПТУ – 40 рублей в месяц, бухгалтерские расходы по их оформлению обходятся государству гораздо дороже, а подростки отказываются получать эти унизительные выплаты. <…>

Из 60 миллиардов рублей, предназначенных детям сиротам (распоряжение правительства от 29.08.1995 № 1180-Р), выделена лишь незначительная часть. На питание этой категории подростков в1995 году израсходовано лишь 36% суммы запланированной бюджетом, на обмундирование – 21,7%, в 1996 году сиротам достанется соответственно 42,18%. Нет средств на обеспечение выпускников. В результате истощенные, оборванные подростки уходят «на улицу» без средств существования. Многих из них активно подбирает уголовный мир, используя для наиболее тяжких преступлений, другие кончают жизнь самоубийством».

• государственная поддержка начального профессионального образования в период экономического кризиса была необходима, с одной стороны, для сохранения материально-технической базы, требующей более высоких удельных инвестиций, чем в системе общего или гуманитарного профессионального образования, а с другой – для кадрового обеспечения будущего подъёма производства.

В предложенной автором функциональной классификации данный Закон по некоторым его характеристикам мог быть отнесён к группе законов ситуативного назначения (наличие норм тактического, кратковременного характера, представляющих собой реакцию на особенно глубокий кризис государственной политики в отношении начального профессионального образования; превалирование «защитных» функций Закона по сравнению с регулятивными функциями, а также соответствующих норм). Однако преобладающими в количественном и качественном отношении являются параметры Закона, указывающие на его бифункциональный характер:

• регулирование отношений в одной из подсистем, на одном из уровней образования;

• «запуск» в действие механизмов реализации ряда норм базового закона (в редакциях 1992 и 1996 гг.), содержавшихся, в частности, в пунктах 3, 4, 5 статьи 5 и в пункте 2 статьи 41;

• преобладание в Законе норм и нормативов долговременного, стратегического характера и др.

К последним относятся, прежде всего, две группы нормативов.

Введение в данный Закон нормативов первой группы представляло собой попытку воспроизвести в его тексте идеи, оправдавшие себя в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Речь идёт о доле расходной части федерального бюджета, выделяемой на финансирование данного уровня образования, и о количестве обучающихся за счёт этих средств на каждые 10 тыс. населения страны. В первой версии Закона эти показатели составляли, соответственно, не менее 2% и 85 учащихся ПТУ на 10 тыс. населения. Во второй версии, стремясь повысить «проходимость» Закона, разработчики снизили их до не менее 1,5% и не менее 61 учащегося.

В последнем случае нормативы были рассчитаны лишь для тех ПТУ, которые находились в федеральном ведении и не были переданы в ведение субъектов Российской Федерации. Всего же на момент принятия Закона в российской системе профтехобразования обучались 107 человек на каждые 10 тыс. населения. Предложенные в Законе нормативы вполне соответствовали идеологии, суть которой заключалась в том, чтобы не допустить дальнейшего снижения показателей системы начального профессионального образования, обеспечить её действительную стабилизацию.

Вторая группа нормативов, хотя и разрабатывалась во исполнение и в развитие положений базового закона, представляла собой подлинную новеллу в законодательстве. Как уже отмечалось, разработчики базового закона, стремясь преодолеть «остаточный» характер выделения средств на цели образования, предусмотрели финансирование данной системы по нормативам в расчёте на каждого обучающегося в образовательных учреждениях определённого типа, вида, а во второй редакции закона – и категории. До 2005 г., согласно Закону, данные нормативы должны были представляться в парламент одновременно с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной год и утверждаться либо в форме специального федерального закона, либо в составе бюджета. Поскольку за время, прошедшее после принятия первой редакции базового закона, правительство ни разу не представило на утверждение парламента вышеназванные нормативы, депутаты профильных комитетов в 1996 г. попытались сделать это сами, избрав для апробации подсистему начального профессионального образования. При этом концептуальные положения базового закона были конкретизированы трояким образом.

Во-первых, нормативы финансирования по данному типу образовательных учреждений были рассчитаны не в среднем, но по каждой из групп обучающихся. В первой версии Закона таких групп было выделено 5, а во второй (с учётом стремления к сокращению затрат) – 4:

1) обучающиеся по очной форме, обеспечиваемые помимо иных видов социальной поддержки бесплатным питанием;

2) обучающиеся по очной форме, не обеспечиваемые бесплатным питанием;

3) обучающиеся по очно-заочной (вечерней) форме;

4) обучающиеся из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Таким образом, не только был создан чрезвычайно важный прецедент – попытка перехода на нормативное финансирование, но и уточнены нормы базового закона, в котором предложен механизм финансирования, учитывающий типы, виды и категории образовательных учреждений, но не различные группы обучающихся.

Во-вторых, представляя замечания на принятый в первом чтении законопроект, правительство, которое с 1993 г. не исполняло базовый закон в части внесения на утверждение парламента названных выше нормативов, предъявило разработчикам претензию в нарушении базового закона на том основании, что нормативы предлагалось ввести отдельно, а не одновременно с федеральным бюджетом (т.е., по существу, в том, что они взяли на себя функции правительства, систематически нарушавшего базовый закон!). Стремясь «снять» это замечание, специалисты профильных парламентских комитетов пересчитали нормативы финансирования в размерах минимальной заработной платы, установленной федеральным законом, и указали их как минимально допустимые. Хотя с формально-юридической точки зрения основания, вызвавшие возражения правительства, в этой части были устранены, это не изменило судьбы закона.

Позднее нормы, устанавливающие объём различных социальных выплат в зависимости от размера минимальной оплаты труда, были признаны (в т.ч. Федерацией независимых профсоюзов России и думским Комитетом по труду и социальной политике) сдерживающими её рост. Поэтому в случае подготовки следующей версии Закона (который не потерял актуальности и до настоящего времени) рассматриваемые нормативы могут быть выражены показателями, кратными величине прожиточного минимума по Российской Федерации в целом.

В-третьих, вводя в проект Закона нормативы финансирования в расчёте на одного обучающегося, разработчики в известном смысле предвосхищали один из основных принципов всех правительственных концепций реформирования образования: «деньги следуют за учеником». Однако в комбинации с ним закладывали в законопроект и другой принцип: финансирование образовательных учреждений начального профессионального образования с учётом их профессиональной направленности, региональных и местных условий (т.е. относительно независимо от количества обучающихся).

Применительно к системе профессионального образования (в т.ч. начального), этот принцип особенно важен, ибо подготовка специалистов для различных отраслей народного хозяйства (например, станочников и продавцов) предполагает весьма различный уровень инвестиций в оборудование образовательного учреждения. В первой версии Закона распределение финансовых потоков в соответствии с двумя названными принципами должно было происходить в пропорции 62% : 38%, во второй версии – 70% : 30%, что также было связано со стремлением уменьшить «цену» Закона.

Важная особенность Закона состояла в том, что он содержал нормы, устанавливающие ответственность конкретных органов государственной власти и (или) местного самоуправления за реализацию положений базового Закона. Фактически в контексте Закона эти нормы также приобретали «защитный» характер. Так, в обеих версиях Закона статья 1 устанавливала некоторые меры по реализации права граждан на получение общедоступного и бесплатного начального профессионального образования и

ответственность органов исполнительной власти за реализацию этих мер. Пункт 2 во второй версии Закона гласил:

«Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принявшие от Правительства Российской Федерации в свое ведение учреждения начального профессионального образования, обеспечивают создание в государственных образовательных учреждениях начального профессионального образования учебных мест в количестве, необходимом для всех желающих, имеющих право на общедоступное и бесплатное начальное профессиональное образование». Таким образом, законодатель стремился конкретизировать пункт 3 статьи 5 базового закона и прямо установить ответственных за реализацию провозглашённого этим законом права граждан.

Сопоставляя две версии Закона, важно отметить, что вторая из них не была простой репродукцией первой. Помимо отмеченного выше снижения нормативов финансирования, в целях увеличения шансов Закона на прохождение через президентскую администрацию разработчики вынуждены были исключить из него ещё одну норму чрезвычайной важности, причём с точки зрения не только образовательной политики, но и государственной политики в целом. Речь идёт о части 3 статьи 1 первой версии Закона, гласившей:

«Находящиеся в собственности, хозяйственном ведении и оперативном управлении негосударственных организаций и не использующиеся для образовательных целей в системе начального профессионального образования объекты учебной, производственной и социальной инфраструктуры, в том числе общежития учреждений начального профессионального образования, созданных до 1992 г., подлежат передаче в федеральную собственность решением суда».

Именно данная норма вызвала на пленарном заседании ГД бурную полемику между автором и представителем президента, остроту которой можно понять лишь в общеполитическом контексте.

Несмотря на то, что целая группа учреждений начального профессионального образования была приватизирована вместе с предприятиями с нарушениями постановления правительства от 13.05.1992 № 312; несмотря на то, что в результате этого возникла экономически абсурдная ситуация, когда государство оплачивало (в ряде случаев оплачивает и до сих пор) приватизированным предприятиям аренду зданий, в которых к тому же обычно готовились рабочие для тех же предприятий, иначе говоря, государство добровольно согласилось в интересах частных лиц платить за использование имущества, созданного на государственные деньги и фактически бесплатно переданного в собственность тем же частным лицам; несмотря на почти всеобщую критику результатов приватизации; несмотря на значительное представительство левой оппозиции в Госдуме второго созыва; несмотря на сформированный правительственными средствами массовой информации имидж этой оппозиции в качестве «реваншистской»; несмотря на то, что национализация как средство выхода из кризиса была неоднократно апробирована в истории индустриально развитых стран (Франция, Великобритания и др. в конце 1940-х гг.); несмотря на всё это, до 2002 г. закон о национализации ни разу не выносился на пленарное заседание ГД[405], а в законопроектах такая мера не предлагалась и в отношении отдельных объектов собственности.

Логика революции как исторической ситуации такова, что даже оппозиция либо не имеет намерений возвращаться назад, либо так боится обвинений в подобных намерениях, что не решается предлагать антикризисных мер, апробированных в мировой практике. Именно поэтому едва ли не первое в постсоветской истории появление в проекте Закона нормы о выборочной, частичной национализации вызвало бурную реакцию со стороны

---

[405] Когда же, наконец, в феврале 2002 г. чрезвычайно умеренный его вариант был рассмотрен в первом чтении, правое большинство Третьей Госдумы провалило закон.

представителей правящей политической элиты. Понятно, что во второй версии Закона этой нормой пришлось пожертвовать, чтобы увеличить его шансы на вступление в силу.

Исключив из второй версии Закона ряд принципиальных положений, разработчики вместе с тем ввели в него новую статью 2, посвящённую особенностям изменения статуса образовательных учреждений начального профессионального образования, которая являлась реакцией на многочисленные варианты правительственной концепции очередного этапа реформирования образования и во многом предвосхищала, хотя и только в отношении образовательных учреждений данного уровня, идеи будущего Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»[406].

Остановимся лишь на пункте 2 данной статьи, поскольку именно в этом вопросе позиция Комитета Госдумы по образованию и науке расходилась как с правительственной концепцией реформирования начального профессионального образования, так и с позицией думского Комитета по местному самоуправлению.

Согласно правительственному Постановлению от 21.07.1997 № 908, учреждения начального профессионального образования были разделены на четыре уровня: федерального ведения, ведения субъектов Российской Федерации, муниципальные и негосударственные. Причём б*о*льшую часть государственных учреждений начального профессионального образования предполагалось сосредоточить на втором уровне, т.е. передать в ведение субъектов РФ. В свою очередь, Комитет Госдумы второго созыва по местному самоуправлению считал целесообразной массовую передачу учреждений начального профессионального образования от государства к местным органам власти, т.е. в муниципальную собственность. В этом случае ответственность за реализацию права граждан на общедоступное и бесплатное начальное профессиональное образование, установленная статьёй 5 базового закона, оказалась бы размытой.

Позиция разработчиков второй версии Закона состояла в том, что:

- для вновь создаваемых учреждений начального профессионального образования должны быть открыты возможности функционирования в различных организационно-правовых формах, формах собственности и при различных источниках финансирования;
- для действующих аналогичных учреждений возможность их передачи в ведение иных органов власти, с одного бюджета на другой и т.п. не должна быть закрыта целиком, однако при условии соблюдения специальных процедур, исключающих административный произвол;
- право изменять состав учредителей действующих учреждений начального профессионального образования также должно быть сохранено, однако таким образом, чтобы государство оставило за собой основную часть этих учреждений. Для этого, в частности, в Закон была введена следующая норма:

«При совместном учредительстве образовательного учреждения начального профессионального образования оно признается государственным по своей организационно-правовой форме при условии, если половина или большая часть имущества в стоимостном выражении, переданного в оперативное управление образовательному учреждению, является государственной собственностью (федеральной собственностью и (или) собственностью субъекта Российской Федерации)».

Опуская иные весьма важные положения, которые содержали обе или одна из версий Закона, следует оценить его как весьма конкретный пример антикризисной программы, которая, с одной стороны, была производной от сложившейся экономической ситуации, а с другой – обеспечила бы реализацию целого ряда ключевых положений базового закона. В процессе обсуждения Закона в Государственной Думе автор этих строк

---

[406] См. § 6 главы 8.

от имени его разработчиков неоднократно пытался объяснить коллегам, а ещё более – представителям президента и правительства, что отказ от принятия Закона затруднит будущий экономический рост, поскольку предприятия неизбежно столкнутся с острым дефицитом рабочих кадров[407]. К сожалению, в начале XXI в. этот прогноз вполне подтвердился.

[407] См.: Стенограммы пленарных заседании Государственной Думы Федерального Собрания РФ второго созыва по вопросу «О проекте федерального закона «О государственной поддержке начального профессионального образования». – 1996. – 7 июня; по вопросу «О проекте федерального закона «О неотложных мерах по государственной поддержке начального профессионального образования». – 1998. – 11 июня.

§ 6. Законы ситуативного назначения

Основная особенность законодательных актов данной группы состоит в том, что они предназначены для решения конкретных проблем, возникающих в определённой экономической или политической ситуации, и рассчитаны на ограниченную, хотя и не обязательно чётко обозначенную, временную перспективу. В известной мере данными признаками обладают федеральные законы «О государственной поддержке начального профессионального образования» (отклонён Президентом РФ Б. Ельциным в обеих редакциях), «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей», «Об утверждении федеральной программы развития образования». Однако эти параметры являются определяющими лишь для трёх законов:

- Федеральный закон от 16.05.1995 № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (далее – Закон о моратории);
- Федеральный закон от 12.04.1999 № 17-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (далее – вторая редакция Закона о моратории);
- Федеральный закон от 10.01.2003 № 11-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в части дистанционных образовательных технологий)» (далее – Закон о дистанционных технологиях).

Первый из них был разработан в ответ на многочисленные проекты законов, подготовленные Госкомимуществом и предусматривавшие приватизацию (разгосударствление) образовательных учреждений. Второй – в ответ на проекты квазиреформирования системы образования 1997 - 1998 гг. Напротив, третий закон имел целью именно реформирование образования путём легитимаций наиболее передовых образовательных технологий, соответствующих тенденциям XXI в.

6.1. Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»

Как уже отмечалось выше, первая половина 1990-х гг. была периодом многократных попыток приватизации системы отечественного образования. Данный закон стал ответом образовательного сообщества и отражавших его настроения парламентских комитетов (прежде всего – профильного комитета Госдумы первого созыва) на эти попытки революционного разрушения образовательной системы.

Статья 1 Закона о моратории гласила: «... ввести мораторий сроком на три года на приватизацию государственных и муниципальных образовательных учреждений всех типов, включая объекты их производственной и социальной инфраструктуры...» – далее перечислялись некоторые виды таких объектов.

Несмотря на явную близость данного юридического текста с текстом пункта 13 статьи 39 Закона РФ «Об образовании» в редакции Федерального закона от 13.01.1996 № 12-ФЗ, различия между ними существенны.

Во-первых, текст базового закона предпочтительнее с юридико-технической точки зрения. В нём четко формулируется, что приватизации не подлежат объекты, закреплённые за образовательными учреждениями на праве оперативного управления или находящиеся в их самостоятельном распоряжении, тогда как в Законе о моратории отношения этих объектов с образовательными учреждениями обозначены неюридическим термином «их».

Во-вторых, состав объектов, не подлежащих приватизации, во второй редакции базового закона по сравнению с Законом о моратории» существенно расширен, причём прежде всего за счёт принадлежащих образовательным учреждениям жилых помещений. В базовом законе 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 Законе о моратории – на все без исключения жилые помещения, расположенные в зданиях учебного, производственного, социального и культурного назначения.

В-третьих, и главное: в восприятии педагогической общественности и управленческих структур, включая Министерство образования, ситуативный закон устанавливал трёхлетний мораторий на приватизацию в сфере образования, тогда как вторая редакция базового Закона – её бессрочный запрет. В действительности же в Законе о моратории, помимо 1-ой, содержалась и статья 4: «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».

Другими словами, мораторий на приватизацию в сфере образования фактически устанавливался на неопределённый срок – до принятия специального федерального закона.

Хотя юридическое содержание норм Закона о моратории мало отличалось от содержания приведённых в § 2 настоящей главы норм первой редакции базового закона, идеологические различия между ними были существенными:

в первой редакции Закона РФ «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 чётко отразились изменения общественных настроений с начала до середины 1990-х гг.

Вторая же редакция базового закона, установив прямой и бессрочный запрет на приватизацию образовательных учреждений, не только принципиально изменила характер юридической нормы, но и довела названную выше идеологическую тенденцию до её логического конца.

В свою очередь, Закон о моратории в сравнении со второй редакцией базового закона обладал рядом преимуществ.

Во-первых, он вступил в силу более чем на полтора года раньше, и, соответственно, раньше на тот же срок прекратились попытки массовой приватизации образовательных учреждений.

Во-вторых, данный Закон установил ряд ограничений:

- на изменение состава учредителей государственных и муниципальных образовательных учреждений. Оно допускалось только в случае включения в этот состав других учредителей из числа представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления (статья 3);
- на возможность передачи образовательных учреждений федерального ведения в ведение субъектов Российской Федерации. Такая передача разрешалась только по соглашению федерального органа исполнительной власти с соответствующими исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации с учётом мнения трудового коллектива данного образовательного учреждения (статья 2).

Тем самым были частично перекрыты две возможности фактической приватизации, которые сохранились, несмотря на её юридический запрет: включение в состав учредителей государственного или муниципального образовательного учреждения физических лиц и (или) негосударственных организаций; ликвидация государственных

или муниципальных образовательных учреждений с последующим перепрофилированием использования их имущества либо его прямой распродажей[408].

В-третьих, сам временный характер действия норм, включённых в Закон о моратории, его принадлежность к законам ситуативного назначения в ходе борьбы реформистских и революционных тенденций в образовательной политике неожиданно стали не столько недостатками, сколько достоинствами. «Ткань» данного Закона, в отличие от закона базового, оказалась наиболее пригодной для включения в неё таких норм, которые плохо «ложились» в иной юридический контекст. Именно поэтому ответом на правительственные проекты очередного этапа реформирования образования (1997 - 1998 гг.), стала новая редакция данного Закона, которому удалось избегнуть президентского вето по разным причинам[409].

6.2. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»

Главные отличия второй редакции Закона о моратории от его первой редакции сводились к следующему.

1. Во второй редакции Закона трёхлетний мораторий на приватизацию в сфере образования был заменён бессрочным (статья 1). И хотя мораторий юридически не тождественен запрету, в содержательном плане можно говорить о соответствии данной нормы пункту 13 статьи 39 базового закона в редакции от 13.01.1996.

2. Приведённые выше ограничения на передачу федеральных государственных образовательных учреждений в ведение субъектов Российской Федерации удалось конкретизировать двояким образом. С одной стороны, было установлено, что мнение трудового коллектива, которое необходимо учитывать при такой передаче, должно быть оформлено решением его общего собрания. С другой стороны, это решение в обязательном порядке требовалось доводить до органов исполнительной власти, в ведение которых находится данное образовательное учреждение, и законодательных (представительных) органов соответствующего уровня власти или местного самоуправления (статья 2).

3. Вторая редакция Закона о моратории значительно ограничила возможности ликвидации государственных и муниципальных образовательных учреждений, устанавливая в статье 4, что такая ликвидация возможна только с согласия соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления. При этом некоторое упрощение процедуры достигалось с помощью следующей нормы: «Органы законодательной (представительной) власти вправе делегировать указанные полномочия комитетам (комиссиям), в ведении которых находятся вопросы образования».

4. Важным дополнительным ограничителем организационных и структурных революций в области образования и связанного с ними административного произвола призвана была стать норма статьи 5, согласно которой «условия ликвидации, реорганизации и (или) изменения статуса государственного, муниципального образовательного учреждения и (или) изменения состава его учредителей

---

[408] Как уже отмечалось, федеральные органы власти не желали принимать на себя ответственность за непопулярные решения, связанные с ликвидацией образовательных учреждений, а потому охотно передавали эти права вместе с учреждениями региональным и местным органам власти, причём недовольство работников и (или) населения в этом случае уже не могло адресоваться федеральным структурам.

[409] Главной из причин стала попытка отрешения парламентом от должности президента Б.Н. Ельцина, вступившая в этот период в активную фазу. В такой ситуации администрации президента оказалось попросту не до закона, тем более что финансовых затрат он не требовал, а на отрицательное заключение правительства просто не обратили внимание.

должны быть определены договором между учредителем и данным образовательным учреждением».

Тем самым предусмотренная базовым законом необходимость прописывания в договоре между образовательным учреждением и его учредителем условий реорганизации и (или) ликвидации образовательного учреждения была распространена также и на условия изменения статуса и (или) состава учредителей данного учреждения. В свою очередь, это ещё более перекрывало оба описанных выше канала опосредованной приватизации в сфере образования. Однако возможности фактической ликвидации образовательных учреждений сохранились (например, путём реорганизации двух учреждений в одно).

Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» был признан утратившим силу. Тем самым ситуативный характер данного законодательного акта получил подтверждение самым неожиданным образом. Его отмена оказалась продуктом изменившейся политической ситуации как в парламенте, так и в образовательном сообществе в целом; соотношение сил в образовательной политике явно изменилось, причём не в пользу социального направления.

Тем не менее есть все основания утверждать, что в течение почти 10 лет данный закон достаточно эффективно выполнял поставленные перед ним политико-образовательные задачи. Напротив, его отмена стала одним из главных симптомов образовательной контрреформы.

6.3. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в части дистанционных образовательных технологий)»

Федеральный закон от 10.01.2003 № 11-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в части дистанционных образовательных технологий)» (далее – Закон о дистанционных технологиях) в системе российского образовательного законодательства должен быть отнесен к группе законов ситуативного назначения, хотя информационно-коммуникационные технологии (ИКТ)[410] во всём мире стремительно входят в образование и даже занимают в нём ведущее место.

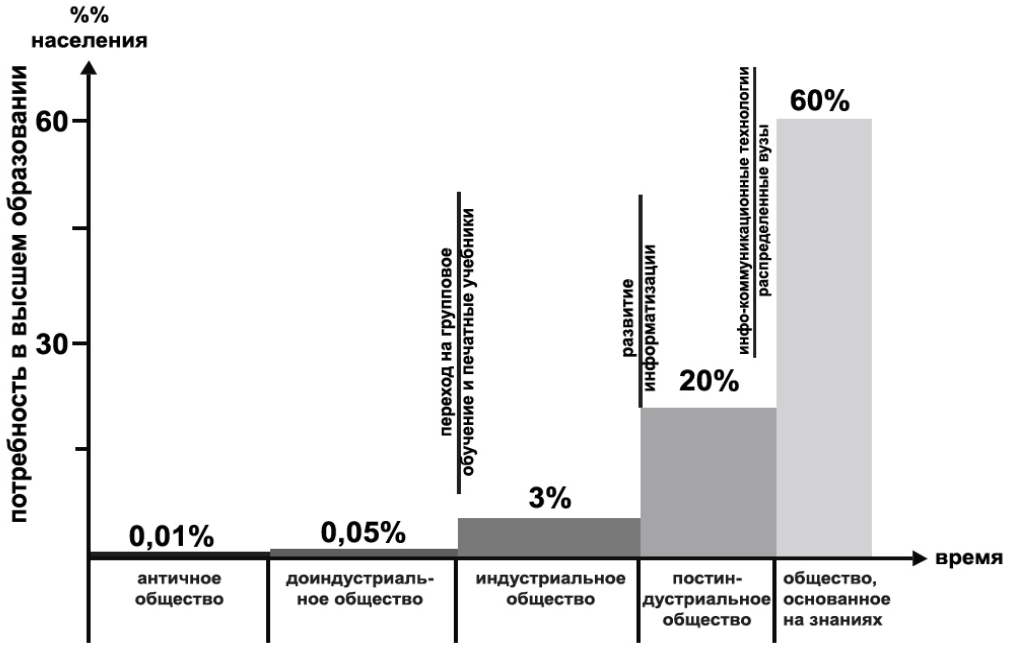
Так, согласно некоторым данным, «в 2005 г. впервые численность студентов открытого, дистанционного образования… в мире превысила 100 млн. человек и одновременно превысила и количество студентов – 97 млн. человек, – занятых традиционными формами обучения»[411]. По мнению других исследователей, ИКТ в «обществе знаний» должны стать доминирующими, подобно тому, как система «учитель – ученик» доминировала в доиндустриальную эпоху, а классно-урочная (аудиторная) система – в эпоху индустриальную.

Ректор Современной гуманитарной академии – крупнейшего вуза России – М.П. Карпенко на выездном заседании Совета по электронному обучению и информационным технологиям в образовании Комитета Госдумы по образованию озвучил следующие данные потребности общества в высшем образовании (от античного, до постиндустриального и общества, основанного на знаниях).

---

[410] В последнее время всё чаще применяется английский термин «e-learning», переводимый обычно как электронное обучение.

[411] Дистанционное образование: перспективы развития и контроль качества. Интервью Е.К. Миннибаева // Аккредитация в образовании. – 2008. – апрель. – С. 11



Тем не менее, как показывает мировой опыт, для придания ИКТ легитимности требуются специальные законодательные акты и государственные программы. По причинам, о которых речь пойдёт ниже, для России это справедливо вдвойне: с одной стороны, принятия закона на федеральном уровне требовала сложившаяся в мире образовательно-политическая ситуация, а с другой – именно закон был необходим для изменения ситуации в стране. Остановимся на этом подробнее, используя статистику и иные фактические данные, выходящие за рамки 2003 г., когда Федеральный закон № 11-ФЗ вступил в силу.

Инициатором разработки анализируемого законопроекта выступил профильный Комитет Совета Федерации, его соавторами в Государственной Думе – три её депутата, а «основным проводником» – автор этих строк.

Процедура принятия Закона оказалась непростой. После его прохождения в первом чтении в мае 2002 г. в Госдуму третьего созыва поступили поправки президента и правительства, причём частью разнонаправленные и едва ли не исключающие друг друга. Поскольку уже в период работы Госдумы третьего созыва российский парламент принимал почти исключительно законы, поддержанные как правительством, так и администрацией президента, от разработчиков потребовалось большое юридическое и ещё б*о*льшее политическое искусство, чтобы все эти поправки были внесены в таблицу принятых[412]. Разумеется, при этом была потеряна часть норм, весьма важных для дистанционного образования и развития ИКТ вообще.

В настоящее время обоснованное недовольство в адрес принятой редакции закона регулярно высказывают руководители наиболее «продвинутых» в области телекоммуникационных технологий учреждений образования (прежде всего – вузов). Однако берусь утверждать: пробелы в его содержании – это следствие не недостатка квалификации или интеллекта у разработчиков, но следствие политического компромисса.

Так, во имя прохождения законопроекта разработчикам пришлось пожертвовать частью важных норм, вошедших в текст при первом чтении, в частности, положением о том, что обучающиеся в образовательных учреждениях, применяющих дистанционные технологии в полном объёме, имеют те же права и обязанности, что и обучающиеся на основе технологий традиционных. В принятом Законе эта норма учтена косвенным образом и в иной редакции: образовательному учреждению предоставлено право

[412] Особую изобретательность в этом проявил заместитель руководителя аппарата Комитета по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии Совета Федерации ФС РФ Е.В. Буслов

использовать дистанционные технологии для организации образовательного процесса во всех формах, в том числе очной (статья 32 Закона РФ «Об образовании»).

Ещё на стадии подготовки Закона к первому чтению разработчики вынуждены были включить в его текст норму, согласно которой использование дистанционных образовательных технологий не влечёт увеличения нормативов финансирования образовательных учреждений (пункт 1 статьи 41 Закона РФ «Об образовании»). Это было одним из условий поддержки законопроекта со стороны финансово-экономического блока Правительства РФ. Между тем информационно-коммуникационные технологии, способные обеспечить значительную экономию финансовых ресурсов на стадии функционирования процесса, требуют значительных дополнительных инвестиций на стадии «запуска».

Утратив в процессе согласований целый ряд важных положений, Закон, тем не менее, стал существенным шагом вперёд в образовательной политике. В результате его принятия было достигнуто главное: дистанционные образовательные технологии в России получили высший уровень легитимации, возможный в современном цивилизованном обществе.

Закон открыл перед российским образованием новые перспективы, поскольку благодаря дистанционным образовательным технологиям:

1) образование перестаёт зависеть от местонахождения обучающихся и учебного заведения, оно может быть организовано по экстерриториальному принципу в любой географической точке;

2) появляется возможность индивидуализации обучения, и тем самым – повышения качества образования;

3) снижается зависимость образования от состава преподавателей, находящихся в данном географическом пункте. Дистанционные технологии позволяют отобрать высококлассных профессоров и преподавателей и тем самым обеспечить сравнимое качество образования на всей громадной территории России с большим количеством малых поселений, несмотря на качество дорог и т.д.;

4) за счёт записи и тиражирования лекций на электронных носителях возникает возможность экономии финансовых средств, а значит, и снижения цены платных образовательных услуг;

5) расширяется доступ к образованию инвалидов и других лиц с ограниченными возможностями здоровья, которые испытывают трудности при перемещении к учебным заведениям и внутри них;

6) страна получает шанс сделать ещё один шаг в направлении реализации известного лозунга ЮНЕСКО «Образование через всю жизнь». Дистанционные технологии позволяют реализовать не только основные образовательные программы (особенно, профессиональные), но в ещё бо́льшей степени – программы дополнительного образования, они помогают каждому современному человеку в хорошем смысле стать «вечным студентом»;

7) российские вузы и другие профессиональные учебные заведения расширяют законные возможности экспорта образования, особенно в государства бывшего СССР и развивающиеся страны с быстро растущим населением. По качеству образования Россия вполне конкурентоспособна с индустриально развитыми странами, однако по цене оно значительно дешевле, в том числе за счёт более низкой зарплаты отечественных профессоров и преподавателей.

Высоко оценивая перспективы телекоммуникационных технологий при переходе к «обществу знаний»[413], следует отметить, что принятие Закона – лишь промежуточный финиш. Решив некоторые проблемы, он одновременно обозначил новые. Вот лишь некоторые из них.

---

[413] Подробнее см. § 3 главы 15

Первая проблема – финансовая. С одной стороны, как отмечено выше, государство отказало в дополнительной бюджетной поддержке учебным заведениям, использующим в полном объёме дистанционные образовательные технологии. С другой стороны, отсутствие льготы по налогу на добавленную стоимость для учебных изданий на магнитных носителях, а также отмена с 2006 г. льготы по налогу на имущество для негосударственных образовательных учреждений дестимулируют использование телекоммуникационных технологий в сфере отечественного образования. Такие условия объективно способствуют нарастанию отставания России от наиболее развитых индустриальных стран[414], вкладывающих значительные средства в современные образовательные технологии и принявших в большинстве специальные национальные (либо в рамках Евросоюза) программы в этой области.

Вторая проблема – конкуренция, причём не всегда добросовестная. Известно немало примеров, когда в регионах ректорами вузов, не использующих дистанционные образовательные технологии, принимались решения, блокирующие их распространение. Поскольку необходимость получить согласие регионального совета ректоров на открытие филиала высшего учебного заведения установлена подзаконными актами, заслуживает серьёзного внимания предложение о принятии федерального закона, который обеспечил бы добросовестную конкуренцию в системе образования. Важно только, чтобы при этом достигалось его высокое качество вне зависимости от того, на основе каких технологий это образование получено.

Повторим: по мнению ряда исследователей, информационно-коммуникационные образовательные технологии в будущем могут стать. Однако в настоящее время невозможно представить себе систему образования, в которой такие технологии вытеснили бы живого учителя, в особенности на ранних стадиях развития человека.

С одной стороны, как отмечал в своё время известный социолог Л. Коган, в мире репродуцированной культуры человек всегда будет тосковать по живому общению; с другой стороны, педагогические отношения по самому своему существу есть отношения личностные. Поэтому, пропагандируя и легитимизируя телекоммуникационные образовательные технологии, полагаю, что в обозримой перспективе они останутся не заменой, но дополнением к технологиям традиционным, резко расширяющим возможности последних.

* * *

Итак, необходимость принятия законодательных актов ситуативного назначения в постсоветской России была вызвана либо особенностями революции как исторической ситуации и постреволюционного периода, либо появлением новейших образовательных технологий. Учитывая, с одной стороны, мнение целого ряда экспертов о том, что революционная эпоха в стране ещё не завершилась[415], а с другой – продолжение «информационной революции» во всём мире, представляется, что и в перспективе законы данной группы (например, законы в области электронного обучения) останутся необходимым элементом в системе федерального образовательного законодательства.

---

[414] По некоторым оценкам, германскому университету компьютер обходится примерно вдвое дешевле, чем российскому.

[415] Эволюция российской государственности. М., 2001. – С. 45

§ 7. Законодательные акты в смежных областях права, обеспечивающие функционирование и развитие образования

7.1. Некоторые проблемы образования в смежных областях законодательства: основные направления систематизации и совершенствования

Выходя за пределы законодательства в области образования, данное направление законотворческого процесса, безусловно, является подсистемой образовательного законодательства в целом. Причём подсистемой наиболее сложной по содержанию и структуре и в силу этого заслуживающей специального комплексного исследования. Поскольку такое исследование выходит за рамки задач настоящей работы, ограничимся общей характеристикой законодательных актов данной группы и некоторыми замечаниями по развитию соответствующего законодательства.

В 1990-х гг. это законодательство:

- оказалось наиболее слабым звеном законотворческого процесса;
- представляло собой одну из причин (хотя и малосущественную) неисполнения законов в области образования, а чаще использовалось в качестве таковой;
- являлось наиболее важным условием перехода от законодательного регулирования политики в области образования к законодательному регулированию государственной образовательной политики в целом.

С прикладной точки зрения, на основании критериев эффективности и функциональной полноты основными элементами данной подсистемы образовательного законодательства и основными направлениями законотворческого процесса необходимо признать следующие.

1. Финансовое (в т.ч. бюджетное и налоговое) законодательство, о чём речь пойдет ниже.

2. Гражданское законодательство, определяющее, в частности, организационно-правовые формы образовательных организаций. Наиболее важными в данном случае являются Гражданский кодекс и Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

3. Блок законов социального характера, регулирующих вопросы оплаты труда и пенсионного обеспечения, а также устанавливающих иные социальные гарантии для работников образования и социальные гарантии для обучающихся, прежде всего нуждающихся в государственной поддержке.

Как уже отмечалось, в период работы Госдумы третьего и четвёртого созывов профильными парламентскими комитетами было подготовлено несколько вариантов проекта федерального закона «О статусе педагогического работника». Однако шансы любого из таких законопроектов стать законом в обозримой перспективе близки к нулю, если, разумеется, он не будет полностью «зачищен» от содержательных норм и тем самым не превращён в рамочный. Аналогичный законодательный акт (самостоятельный либо в рамках Образовательного кодекса) необходим и в отношении обучающихся. Подобные законодательные акты, большинство из которых может рассматриваться в качестве «тумблерных» законов, во-первых, удобны для пользователей, ибо способны объединить нормы, в настоящее время разрозненные в законодательстве, а во-вторых, в известной мере «снимают» аргумент о неправомерности регулирования социальных вопросов в законодательстве об образовании.

4. Трудовое законодательство. Во вступившем в силу с 1 февраля 2002 г. Трудовом кодексе специфика трудовых отношений в образовании отражена недостаточно, а некоторые нормы прямо нуждаются в пересмотре.

В период работы Госдумы третьего и четвёртого созывов при участии автора попытки такого пересмотра предпринимались дважды. Сначала был внесён проект федерального закона «О внесении изменения в статью 336 Трудового кодекса Российской

Федерации», предусматривавший исключение нормы о неоднократном грубом нарушении Устава образовательного учреждения в качестве дополнительного основания для увольнения педагогического работника. При этом логика авторов законопроекта заключалась в следующем: поскольку концепция Закона РФ «Об образовании» (в реакциях 1992 и 1996 гг.) в части высокого социального статуса педагогического работника осталась нереализованной, нелогично сохранять в законодательстве и положения о повышенных мерах ответственности педагога[416].

Вторая законодательная инициатива была предложена автором в период построения т.н. вертикали в образовании и связана с предложением об отмене 65-летнего возрастного ценза для ректоров[417].

В обоих случаях законодательные инициативы были отклонены думским большинством.

5. Специальный федеральный закон либо комплекс поправок (в том числе к федеральным законам в области здравоохранения и физической культуры), обеспечивающих здоровые условия образовательного процесса, в том числе использование здоровьесберегающих (здоровьеразвивающих) технологий в образовании.

6. Серия изменений в федеральные законы, прежде всего в области культуры и информации, способных обеспечить не только защиту нравственности детей и молодёжи, но и пропаганду здорового образа жизни, духовности, позитивных социальных ценностей.

7. Блок законодательных актов о внесении изменений в действующие федеральные законы в области обороны и безопасности, включая Федеральные законы «О воинской обязанности и военной службе» и «О статусе военнослужащих». Сохранение отсрочек от военной службы долгое время было достижением комитетов по образованию и науке Госдумы второго и третьего созывов.

Для того чтобы дать читателю представление о развитии законодательства в соответствующей области, в очередной раз воспользуюсь самоцитированием.

«Не все знают: одной рукой подписав Указ о переходе в 2000 г. к профессиональной армии, президент Б. Ельцин другой рукой внес в Госдуму закон, отменявший большую часть отсрочек по мотивам образования и предполагавший призыв студентов в солдаты (за исключением узкого круга вузов, которые должны были устанавливаться Указом президента). Понятно, что это привело бы к произволу и взяткам в президентской администрации, а главное – к понижению образовательного уровня населения страны и самой армии. С большим трудом нам удалось «отбить» эти положения ельцинского закона во Второй Думе.

В Третьей Думе по вопросу об отсрочках, связанных с образованием, мне также пришлось вести длинные и тяжелые дискуссии с представителями Минобороны, думского Комитета по обороне и президентской администрации. В результате в новой редакции статьи 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» ценою больших усилий удалось добиться более или менее приемлемого компромисса:

1) впервые появилось положение о праве на отсрочку для старшеклассников в возрасте 18-20 лет до окончания средней школы;

2) для тех, кто получает профессиональное образование после 9 классов, полностью сохранено право на две отсрочки для получения такого образования на двух уровнях (например, ПТУ + техникум, ПТУ + вуз, техникум + вуз);

3) те, кто закончил среднюю школу до 18 лет, также сохранили право на две отсрочки на получение профессионального образования;

4) те же, кто воспользовался отсрочкой в средней школе, сохранили право не быть призванными в армию лишь на одном уровне профессионального образования (либо ПТУ, либо техникум, либо вуз). Таким образом, сумма отсрочек во всех случаях равна двум;

5) полностью сохранена отсрочка для аспирантов;

6) сохранилось право учащегося ПТУ, студента техникума или вуза 1 раз уйти в академический отпуск или перейти в другое учебное заведение того же уровня при сохранении отсрочки от призыва. Напротив, те, кто из профессионального учебного заведения исключён, право на отсрочку немедленно теряют.

Таким образом, парни, заканчивающие школу после 18 лет, потеряли право на две отсрочки для получения профессионального образования (осталась только одна), но зато выиграли отсрочку для окончания школы»[418].

---

[416] Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 2002. – 13 сентября. – пункт 15.
[417] Подробнее см. § 2 главы 9.

Законодательные инициативы, предпринятые в этой части Государственной Думой четвёртого созыва, будут рассмотрены ниже – среди современных политико-образовательных тенденций[419].

Усилиями Комитета по образованию и науке Госдумы третьего созыва совместно с Министерством образования в июле 2000 г. был принят ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Закона РФ «Об образовании», которым текст данной статьи в части льгот для военнослужащих, поступающих в профессиональные учебные заведения, был в основном согласован с действовавшей тогда редакцией ФЗ «О статусе военнослужащих», существенно расширив названные выше льготы.

Напротив, согласование Закона РФ «Об образовании» и Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в части условий и характера реализации в учреждениях среднего (полного) общего, начального профессионального и среднего профессионального образования программ подготовки по основам военной службы проходило много труднее и закончилось не в пользу первого из этих законов.

С 1992 г. Закон РФ «Об образовании» допускал такую подготовку на факультативной основе за счёт средств заинтересованного ведомства. В свою очередь, Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» – в обязательном порядке за счёт бюджетных средств, выделяемых на образование. Коллизия норм двух федеральных законов действовала в данном случае в пользу образования вообще и концепции демилитаризованной школы – в особенности. Однако большинство Госдумы четвёртого созыва высказалось в пользу иной концепции, заменив действовавшую в Законе РФ «Об образовании» норму на другую, отсылочную:

«В образовательных учреждениях среднего (полного) общего образования, образовательных учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования в соответствии с государственными образовательными стандартами в порядке, предусмотренном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, осуществляется получение обучающимися начальных знаний об обороне государства, о воинской обязанности граждан и приобретение обучающимися навыков в области гражданской обороны, а также подготовка обучающихся – граждан мужского пола, не прошедших военной службы, по основам военной службы» (пункт 7 статьи 14).

8. Блок законов, устанавливающих контроль над исполнением законодательства в области образования и ответственность (прежде всего должностных лиц) в случае неисполнения соответствующих законодательно установленных норм. Важнейшими законодательными актами данного блока могли бы стать:

- закон (или законы) РФ о внесении поправок в Конституцию РФ, устанавливающих возможность и механизмы осуществления парламентского контроля над исполнением законодательства;
- закон о внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», устанавливающий персональную ответственность членов правительства за исполнение (или неисполнение) действующих законов;
- закон о внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях в части усиления ответственности должностных лиц за исполнение законодательства в области образования[420].

---

[418] Смолин О.Н. В интересах омичей – в интересах России. Отчет и размышления о парламентской работе. М.: Изд-во Совр. гуманит. ун-та, 2003. – С. 161-162.

[419] См. § 1 главы 12.

[420] В период, когда эта книга готовится к печати, такой законопроект внесён правительством в Госдуму и находится на её рассмотрении, однако его разработчики сосредоточились главным образом на

9. Законодательное регулирование образовательных аспектов внешней политики. В настоящее время группа соответствующих международных соглашений ратифицирована российским парламентом, включая конвенцию от 11.04.1997 «О признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в европейском регионе» (так называемую Лиссабонскую конвенцию) и декларацию от 19.07.1999 «Европейское пространство высшего образования» (так называемую Болонскую декларацию)[421].

Подписывая и ратифицируя международные соглашения в области образования, необходимо иметь в виду следующее противоречие. Эквивалентность образовательных стандартов, облегчение доступа в иностранные учебные заведения, повышение конкурентоспособности российских специалистов на рынке труда развитых стран соответствует общей идеологии расширения свободы личности, но провоцирует «утечку умов» и тем самым на данном этапе расходится с государственными интересами России. Ключевым направлением решения проблемы является, разумеется, радикальное повышение оплаты квалифицированного труда в России. Одним из паллиативных вариантов – упоминавшийся выше институт образовательного кредитования, поскольку в данном случае государство получило бы возможность требовать возвращения средств, затраченных на профессиональное образование эмигрирующего гражданина.

Выделив основные направления законотворческого процесса, система которых не совпадает полностью с классификацией отраслей и подотраслей права, выстроена по функциональному принципу и призвана обеспечить комплексное регулирование образовательной политики, необходимо обратить внимание на несколько принципиальных идей, реализация которых содействовала бы преодолению коллизий в законах, достижению б***о***льшей согласованности и функциональной полноты законодательства.

Среди них:

- введение в базовый Закон РФ «Об образовании» нормы, согласно которой все вопросы образования, требующие законодательного регулирования, должны решаться исключительно путём внесения изменений и дополнений в профильные федеральные законы. Прецеденты наличия в законодательстве аналогичных положений существуют[422];
- внесение дополнений в базовый закон об образовании с целью введения института государственно-общественной образовательной экспертизы законодательных и иных нормативных правовых актов[423];
- систематическое использование в законодательстве технологии перекрёстных содержательных отсылочных норм, когда в непрофильный закон вводится некое основное положение, исходный принцип, который затем прописывается в виде конкретных норм в соответствующем профильном законе. Например, государственные гарантии освобождения от налогообложения образовательных учреждений при условии реинвестирования соответствующих средств в образовательный процесс – в законодательном акте (или актах) об образовании, а механизмы и, возможно, дополнительные условия реализации этого положения – в налоговом законодательстве и т.п.

Вместе с тем, как уже отмечалось, а подробнее будет показано ниже[424], контрреформа образования по своему разрешила противоречие юридического фетишизма и юридического нигилизма: на смену неисполнению «плохих» законов пришло проведение элитаристской образовательной политики посредством принятия именно

ответственности образовательных учреждений и их руководителей за неисполнение образовательного законодательства.

[421] Подробнее см. § 2 главы 14.

[422] См., например, Федеральный закон «О статусе военнослужащих» в редакции Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

[423] Аналогом, хотя и гораздо более узким по сфере действия, может служить экологическая экспертиза.

[424] См. § 3 главы 1 и главу 9

новых законодательных актов либо внесение антисоциальных изменений в действовавшие. Ключевой проблемой, следовательно, стала уже не неполнота или противоречивость законодательства, но его направленность.

7.2. Образовательное законодательство в финансовой сфере: некоторые аспекты

Особое значение в плане регулирования образовательной политики в смежных областях права имеют бюджетные и налоговые законы и законопроекты финансового характера.

Среди бюджетных законов и законопроектов, имеющих непосредственное отношение к образованию, отметим:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. 16.10.2006 № 160-ФЗ);
- Федеральный закон от 09.07.1999 № 159-ФЗ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» (ред. 09.07.2002 № 83-ФЗ);
- Федеральный закон от 15.08.1996 № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» (ред. 22.12.2005 № 176-ФЗ);
- федеральные законы о федеральном бюджете на очередной финансовый год;
- Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1996 год»[425];
- Федеральный закон от 23.07.1998 № 119-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год»;
- Федеральный закон от 31.07.1998 № 140-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год»;
- Федеральный закон от 17.07.1999 № 173-ФЗ «О внесении изменения в статью 25 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» (в части распределения расходов по подразделам, целевым статьям и видам расходов ведомственной классификации расходов федерального бюджета и экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, включая расходы на образование) и др.

К группе налоговых отнесены все соответствующие законы, объединяемые в настоящее время в Налоговый кодекс. В данном случае парламентские комитеты, в ведении которых находились вопросы образования и науки, обычно не применяли тактики внесения специальных законопроектов, но предлагал поправки в период рассмотрения в нижней палате парламента проектов налоговых законов, внесённых правительством. Исключение составляют:

- Федеральный закон от 21.07.1996 № 83-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О подоходном налоге с физических лиц», освободивший от налогообложения иностранные гранты, предоставляемые российским учёным и преподавателям, а также стипендии обучающихся;
- проект федерального закона № 226480-3 «О внесении дополнения в статью 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части дополнения перечня доходов, не учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций, доходами, полученными образовательными учреждениями в виде безвозмездной помощи), находится на рассмотрении в Государственной Думе[426];
- проект федерального закона № 95536-3 «О внесении дополнений в статью 239 Налогового кодекса Российской Федерации» (в части освобождения от уплаты единого социального налога (взноса) организаций с сумм выплат в виде грантов, предоставленных

---

[425] Принят Государственной Думой 18.07.1996, отклонён Советом Федерации 07.08.1996, принят в согласованной редакции 11.12.1996, одобрен Советом Федерации 25.12.1996, отклонён Президентом РФ 09.01.1997.

[426] По состоянию на 15.06.2008.

для поддержки науки и образования, культуры и искусства в Российской Федерации), снят с рассмотрения Государственной Думы 17.11.2003 в связи с утратой актуальности;

- проект федерального закона № 226467-3 «О внесении изменений и дополнений в статью 264 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части налогообложения образовательных учреждений), отклонён 09.04.2003;
- проект федерального закона № 226474-3 «О внесении изменений и дополнений в статью 164 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части установления ставки налога на добавленную стоимость в размере 10% при реализации продукции компьютерных, аудио- и видеоматериалов учебного и научного назначения), отклонён 09.04.2003;
- проект федерального закона № 213548-4 «О внесении изменения в пункт 3 статьи 4 Федерального закона «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменения и дополнения в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также о признании утратившими силу актов законодательства Российской Федерации в части налогов и сборов» (о продлении до 1 января 2009 г. некоторых льгот по налогу на имущество организаций), отклонён 18.04.2007.

Помимо очевидной важности бюджетного и налогового законодательства для социальной сферы в любой стране и экстраординарного значения этого законодательства в ситуации финансово-экономического кризиса, в специфических российских условиях 1990-х гг. данное направление законотворческого процесса отличалось от других, по меньшей мере, тремя существенными особенностями.

Во-первых, это одна из областей законодательства (но не единственная), где отечественная практика более всего отставало от практики государств, признаваемых политической и юридической наукой правовыми. Так, федеральное бюджетное законодательство США и бюджетное законодательство штатов Коннектикут и Массачусетс, с которым автору в составе делегаций профильных комитетов довелось знакомиться во время специальных командировок, свидетельствует: американские законодатели с самого начала подразделяют планируемые к бюджетному расходованию средства на две части. Первая часть – средства, предназначенные для финансирования реализации действующих законов и вследствие этого не подлежащие произвольному распределению. Соответствующие расходы включаются в бюджет автоматически. Вторая часть – средства, подвергающиеся распределению в каждом финансовом году, включая средства, предназначенные для инвестирования и для реализации вновь вводимых социальных программ.

Напротив, всецело подчинённое Президенту России федеральное правительство, внося в парламент проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, на протяжении 1990-х гг. не только не исходило из необходимости исполнения действующих федеральных законов, но в начале периода даже не вносило одновременно с бюджетом (или в составе бюджета) законопроекта о приостановлении норм тех федеральных законов, финансирование реализации которых в проекте бюджета не предусматривалось. В результате в течение не менее пяти лет парламентское большинство вотировало бюджет, не получив точной информации о том, какие именно законодательно установленные нормы, требующие финансирования из федерального бюджета, будут исполняться в следующем финансовом году.

Во-вторых, даже в Госдуме первого и второго созывов, где существовало социально ориентированное депутатское большинство, бюджетные и налоговые законы, а также поправки к ним, относились к числу наиболее трудно проходимых, ибо в данном случае парламентариям приходилось выносить решения, принимая во внимание не только общие соображения (например, насчёт важности образования для будущего страны), но и конкретные расчёты. Так, после принятия основных показателей федерального бюджета на очередной год и их распределения по основным разделам в соответствии с бюджетной

классификацией увеличение расходов по одной статье в подавляющем большинстве случаев (за исключением ситуаций, когда делению подвергаются дополнительные доходы) означает их автоматическое сокращение по другим статьям. В свою очередь, такое сокращение за исключением нескольких примеров уменьшения расходов по разделам «Государственное управление и местное самоуправление», «Обслуживание государственного долга» (в части внутреннего долга) и т.п. оказывалось задачей неразрешимой.

В-третьих, бюджетные и налоговые законы даже в период господства юридического нигилизма (1990-е гг.) характеризовались более высоким уровнем исполнения (точнее, меньшей степенью неисполнения) по сравнению с аналогичными нормами в законах об образовании.

Несмотря на то, что Конституция РФ устанавливает лишь три вида законов Российской Федерации: федеральные законы о внесении поправок в Конституцию, федеральные конституционные законы и федеральные законы, причём все федеральные законы имеют равный конституционный статус (в том числе Закон РФ «Об образовании» и любой бюджетный или налоговый закон); несмотря на то, что Комитет Госдумы по образованию и науке располагает решениями судов, устанавливающими, что в той части, в которой любой федеральный закон содержит нормы налогового характера, данный закон превращается в налоговый; наконец, несмотря на то, что федеральные законы о федеральном бюджете на очередной год в России до 1999 г. хронически не исполнялись, а налоговые законы с помощью инструкций регулярно истолковывались в направлении, противоположном интересам налогоплательщиков; – несмотря на всё это, уровень исполнения специальных законов бюджетного и налогового характера был существенно выше, чем аналогичных норм базового Закона РФ «Об образовании».

Ранжирование федеральных законов по степени обязательности их исполнения может интерпретироваться как пример остаточной революционной аномии, причём со стороны не только правительства, но и парламента, как минимум, в двояком отношении:

1) во второй половине 1990-х гг., когда правительство вносило в Госдуму проекты ФЗ о приостановлении и признании утратившими силу законодательных актов, финансирование которых не предусматривалось бюджетом на очередной финансовый год, парламентское большинство, голосуя за бюджет, в котором не предусматривалось такое финансирование, вплоть до бюджета 2001 г. отказывалось вместе с тем принимать названные выше законы;

2) до принятия общей части Налогового кодекса верховенство федеральных налоговых законов над всеми остальными было установлено Постановлением Верховного Совета России от 10.07.1992 № 3255-1 «О некоторых вопросах налогового законодательства Российской Федерации», т.е. актом, более низким по статусу, чем закон, причём лишь на определённый срок. Тем самым легальность соответствующих действий налоговых органов была, по меньшей мере, сомнительной.

Лишь с введением в действие Бюджетного кодекса и общей части Налогового кодекса произошла псевдолегитимизация описанных выше попыток ранжирования федеральных законов, поскольку в обоих этих законодательных актах устанавливается приоритетность содержащихся в них норм по отношению к аналогичным нормам иных нормативных правовых актов. Однако легальность подобной «легитимизации» остаётся проблематичной, во-первых, в силу всё того же равенства конституционного статуса Бюджетного и Налогового кодекса со всеми иными федеральными законами, содержащими нормы бюджетного или налогового характера, а, во-вторых, в силу прецедентов, когда попытки подобного ранжирования законов становились основанием для президентского вето (таков был, например, один из мотивов отклонения первой версии Федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)».

Результирование итогов работы за 1990-е гг. в области бюджетного и налогового законодательства парламентских комитетов, в ведении которых находились вопросы образования, позволяет сделать следующие выводы.

1. В сфере налогового законодательства не удалось обеспечить его полного соответствия нормам Закона РФ «Об образовании». Однако, за исключением платы за землю, налога на пользователей дорог, некоторых региональных и местных налогов, защита интересов образовательных учреждений до вступления в силу главы 25 Налогового кодекса (01.01.2002) в целом была обеспечена. По экспертным оценкам, для учреждений высшего профессионального образования в конце 1990-х гг. это означало фактическое увеличение государственного финансирования в среднем приблизительно на 25%.

2. В сфере бюджетного законодательства результаты законотворческой работы парламентских комитетов оказались значительно слабее. С одной стороны, Бюджетный кодекс, отнеся образовательные учреждения к классу бюджетных учреждений, существенно ограничил их права. Положение абзаца 2 статьи 7 Федерального закона «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации», согласно которому «законодательные акты Российской Федерации в области образования, науки, научно-технической политики, культуры, принятые до введения в действие Кодекса, содержащие нормы, регулирующие бюджетные отношения, действуют, если не признаны утратившими силу», на время решило проблему де-юре, но не де-факто, ибо казначейства и иные финансовые организации руководствовались не данным положением, но статьями Бюджетного кодекса.

С другой стороны, как видно из таблицы, в процессе доработки в парламенте проектов федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год до 2005 г.[427] ни разу не удалось обеспечить соответствие уровня финансирования образования требованиям действующих федеральных законов, а иногда (при росте абсолютных показателей) доля расходов на образование от расходной части бюджета даже сокращалась.

Таблица 2.

Сравнительная таблица финансирования системы образования из федерального бюджета, млн рублей (1996 - 2007).

Год	Проект (млн. руб.)	Процент от расходной части	Закон (млн. руб.)	Процент от расходной части
1996	15174,6	3,66	15229,7	3,48
1997	17017,9	3,24	18470,9	3,48
1998	16250,2	3,44	17253,2	3,45
1999	20866,3	3,62	20866,3 22366,3*	3,62 3,88*
2000	31499,2	3,92	32099,2 33099,2*	3,75 3,87*
2001	–	–	48803,2	4,09
2002	–	–	80088,3	4,11
2003	97627,0	4,16	99092,4	4,10
2004	–	–	119256,1	4,31
2005	150213,7	5,61	156045,9	4,97
2006	200516,2	5,33	201588,7	4,72

[427] В 2005 г. ситуация радикально изменилась, поскольку в Законе РФ «Об образовании» была ликвидирована статья 40, устанавливавшая уровень расходов консолидированного бюджета на образование от национального дохода, а также расходов на высшее образование – от расходной части федерального бюджета.

2007	205058,4	4,28	206156,3	4,30

Примечание: * обозначены суммы с учетом финансирования из дополнительных доходов федерального бюджета.

3. Введение в федеральные законы в области образования норм бюджетного и налогового характера, несмотря на хроническое их неисполнение, имело важный юридический и особенно политический смысл. Благодаря наличию этих норм, профильные парламентские комитеты, Министерство образования (при соответствующей позиции министра), профсоюзы и другие общественные организации имели мощный рычаг давления на правительство и его финансовые структуры, региональные и местные власти, без которого финансовая ситуация в области образования стала бы ещё значительно хуже и, возможно, был бы преодолён предел устойчивости системы, после которого начинается её разрушение. Не случайно в 1990-х гг. именно образование финансировалось из федерального бюджета относительно лучше всех других секторов бюджетной сферы (науки, культуры, здравоохранения) и имело относительно более благоприятный режим налогообложения, что также способствовало сохранению реформистского характера развития данной сферы.

* * *

Возвращаясь к классификации федерального образовательного законодательства, включая федеральные законы в области образования и иные федеральные законы, регулирующие вопросы образовательной политики, следует подчеркнуть, что она выполнена на основе обобщения практики по единому и единственному основанию – по функциям, а потому, будучи весьма продуктивной с прикладной точки зрения, никак не претендует на то, чтобы быть единственной. Помимо неё вполне возможны классификации названных выше законов по самым разным основаниям, в том числе по их принадлежности к отраслям права (включая образовательное право), а также различного рода синтетические классификации по нескольким основаниям одновременно и т.д.

Серьёзное эвристическое и практические значение может иметь и группировка законодательных актов в рамках данной классификации в соответствии со сформулированным выше различением политики в области образования и образовательной политики: очевидно, что федеральные законодательные акты, включённые в группы I - VI, регулируют, преимущественно, но не обязательно, вопросы политики в области образования, тогда как законодательные акты, отнесённые к группе VII, к данной области отнесены быть не могут, однако, безусловно, должны рассматриваться в рамках образовательной политики в целом.

Хотя отнесение названных выше федеральных законов к той или иной группе имеет условный характер[428], данная функциональная классификация менее всего была плодом «свободного творчества» и «полёта фантазии». Напротив, она выросла из практической парламентской работы автора как инструмент, позволяющий определить пробелы в законодательстве, которые снижают эффективность его практического действия, и, соответственно, выстроить стратегию и тактику законотворческого процесса. Именно с этой, прикладной, точки зрения данная классификация представляется предпочтительной и заслуживает дальнейшей разработки. Она позволяет, в частности, сформулировать программу первоочередных законодательных работ, призванных повысить эффективность образовательной политики в России. В эту программу следовало бы включить:

1) Федеральный закон «Об утверждении национальной доктрины образования в Российской Федерации»;

2) серию «тумблерных» законов, в том числе в областях:

---

[428] Например, целый ряд законодательных инициатив в области бюджетного и налогового права могли бы быть отнесены и к III-ей, и к VII-ой группам, Федеральный закон «О выплате пенсии за выслугу лет...» – к группам III и VI и т.п.

- бюджетного и налогового права, обеспечивающих достойный уровень финансирования образовательных учреждений и образовательной деятельности;
- административного права – с целью введения механизмов ответственности должностных лиц за неисполнение норм образовательного законодательства;
- оплаты труда и социальных гарантий – в целях повышения социального статуса педагога в соответствии с задачами перехода к «информационному обществу»;
- государственных образовательных стандартов, гарантирующих определённый уровень образования для обучающихся и др.;

3) серию бифункциональных законов, способных обеспечить социальную поддержку лицам с ограниченными возможностями здоровья, детям из малообеспеченных семей и другим категориям граждан, нуждающимся в дополнительных гарантиях реализации права на образование;

4) серию отраслевых («сегментарных») законов, предназначенных для регулирования вопросов реализации прав граждан на образование определённых уровней;

5) Образовательный кодекс, обобщающий результаты всей предшествовавшей работы.

Однако, учитывая позицию администрации президента, расклад политических сил во властных структурах в целом и в парламенте – в частности, в ближайшей перспективе наиболее вероятен иной сценарий развития законотворческого процесса. Смысл его в том, чтобы вносить изменения и дополнения в базовый закон, расширяя сферу законодательного регулирования отдельных подсистем образования (включая его уровни), прав и обязанностей различных категорий обучающихся и педагогических работников и т.п., постепенно превращая закон в базу будущего Образовательного кодекса. Перспективность такого пути много ниже хотя бы потому, что законодательство будет традиционно вращаться в узком кругу ведомственных проблем, но в данном случае приходится принимать во внимание известную формулу о том, что политика есть искусство возможного.

В общем виде стратегия образовательного законодательства в среднесрочной перспективе должна состоять в переходе от регулирования политики в области образования к законодательному обеспечению образовательной политики в целом. Особую роль в этом процессе могла бы сыграть Национальная доктрина образования в Российской Федерации, призванная определить перспективы и основные направления образовательной политики и утверждённая федеральным законом.