

ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ экономики в проекте Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

Ирина Всеволодовна Абанкина,
директор Института развития образования Научно-исследовательского университета — Высшей школы экономики, кандидат экономических наук

Артемий Игоревич Рожков,
директор Центра правовых прикладных исследований и разработок НИУ Высшей школы экономики, кандидат юридических наук

В законопроекте сохраняются базовые принципы и нормы, закреплённые действующим законодательством об образовании и оправдавшие себя на практике, в том числе государственные гарантии об общедоступном и бесплатном образовании, права выбора образовательной организации и получения образования в соответствии со склонностями и потребностями, обучения на родном языке, государственно-общественного характера управления образованием и т.д.

Законопроектом устанавливается перечень прав учащихся и воспитанников: право на обучение по индивидуальному учебному плану, на бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами, на участие в управлении образовательной организацией и т.д., предоставляемых социальных гарантий, в частности, обеспечение стипендиями, питанием, одеждой, обувью и предметами первой необходимости, местами в общежитиях, транспортное обеспечение и т.д., а также общий порядок их реализации и защиты, в том числе соответствующие обязанности других участников образовательных отношений.

Впервые на законодательном уровне урегулированы особенности

организации и предоставления образования гражданам, проявившим выдающиеся способности, иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также лицам, нуждающимся в дополнительной социальной и правовой поддержке. Особое внимание уделено условиям обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья в обычных образовательных организациях, условиям, обеспечивающим инклюзивное образование.

Нововведения

Проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» содержит целый ряд нововведений, касающихся финансово-экономических отношений в сфере образования.

В законопроекте действующие основополагающие принципы, на которых основывается система образования, с учётом мировых тенденций и процессов модернизации образования дополнены такими принципами, как обеспечение права на образование на протяжении всей жизни в соответствии с образовательными и профессиональными потребностями, признание равенства субъектов, осуществляющих образовательную деятельность (в том числе образовательных организаций различных форм собственности, индивидуальных предпринимателей), открытость системы образования. В основу развития системы образования в новом федеральном законе заложены успешно применявшиеся при реализации приоритетного национального проекта «Образование» и комплексных проектов модернизации образования *принципы деятельности*: конкурсное выявление и поддержка лидеров, адресность инструментов ресурсной поддержки.

Законопроектом предусматривается равный доступ государственных, муниципальных и частных организаций, индивидуальных предпринимателей, предоставляющих качественные образовательные услуги дошкольного и общего образования, к образовательной инфраструктуре и государственному (муниципальному) финансированию за счёт средств соответствующих бюджетов.

Финансовое обеспечение государственных гарантий на получение гражданами общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного и среднего общего образования, среднего профессионального, дополнительного образования, а также на конкурсной основе высшего образования за счёт средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, а также в имеющих государственную аккредитацию частных образовательных организациях осуществляется в соответствии с расходными обязательствами в сфере образования РФ, субъектов РФ, муниципальных районов, городских округов федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Финансовое обеспечение образовательной деятельности осуществляется на основе нормативов, обеспечивающих реализацию основной образо-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

вательной программы в пределах федерального государственного образовательного стандарта, образовательного стандарта, устанавливаемого университетами самостоятельно, а в случаях, установленных настоящим федеральным законом, также содержание учащихся в образовательной организации. Для малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами, осуществляющими управление в сфере образования, школ, норматив финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от числа учащихся.

Финансовое обеспечение образовательной деятельности государственных (муниципальных) казенных образовательных учреждений осуществляется на основе бюджетной сметы. Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания государственными (муниципальными) бюджетными и автономными образовательными учреждениями, а также частными образовательными организациями осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Для повышения конкурентоспособности государственных (муниципальных) образовательных учреждений на российском и мировом рынке образовательных услуг, модернизации материально-технической базы, развития кадрового потенциала, обновления содержания образовательных программ, развития научных исследований и для решения других задач, обеспечивающих существенное повышение качества предоставляемого образования, учредитель может предоставлять находящимся в его ведении государственным (муниципальным) бюджетным и автономным образовательным учреждениям субсидию на финансирование программы развития. Такое финансирование предусматривается соответствующим бюджетом бюджетной системы Российской Федерации. Предоставляемая субсидия может покрывать

И.В. Абанкина, А.И. Рожков. **Дискуссионные вопросы экономики в проекте Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»**

затраты на реализацию программы развития подведомственных учредителю образовательных учреждений как в полном объёме, так и предусматривать софинансирование из других источников.

Выбор школы

Сегодня семьи большое внимание уделяют качеству образования, выбор школы становится ключевым моментом для будущего успеха. С таким выбором связывают и развитие способностей детей, и возможности дальнейшего продолжения образования в хорошем вузе и даже построения успешной карьеры. Поэтому семьи заинтересованы в том, чтобы деньги были направлены в ту школу, куда они хотят, чтобы зачислили ребёнка, чтобы школа была экономически заинтересована его принять. Какие юридические нормы должны быть в законе «Об образовании», чтобы решить эти проблемы?

Во-первых, реализация принципа «Деньги следуют за учеником»: это позволит поддержать выбор семей со стороны бюджета, направить норматив подушевого финансирования в то образовательное учреждение, которое выбрала семья. В этом случае школа будет экономически заинтересована в учениках, поскольку от этого зависит объём получаемых бюджетных средств и соответственно финансовая стабильность школы.

Во-вторых, если семья в силу обстоятельств выбрала негосударственную школу, то субсидия из бюджета может быть направлена и в негосударственное учреждение вслед за учеником. В каком размере? В размере компенсации расходов (возмещения затрат семьи) на обучение и воспитание. Конечно, финансировать содержание частной собственности государство не может, но субсидировать оказание образовательных услуг вполне возможно, это ведь обязательства по общедоступному и бесплатному школьному образованию, которые гарантируются государством.

В-третьих, чтобы повысить качество образования, у школ должны быть ресурсы, в том числе инвестиционные, ресурсы на развитие. Не секрет, что школы находятся в разном положении: есть хорошо оборудованные, отремонтированные школы, с коллективами профессиональных педагогов, освоивших новые педагогические технологии, но множество школ нуждается в ремонте, учебном оборудовании, компьютерах, литературе, спортивном инвентаре. Ветхую школу никто не хочет выбирать, численность учеников сокращается, а вместе с ней и надежды на финансовое благополучие, на возможности повысить качество образования. Поэтому в законопроекте нужна адресная поддержка программ развития школ.

Эти три механизма — нормативно-подушевое финансирование, равный доступ к бюджетным ресурсам на образование учреждений государственного и негосударственного (частного) сектора и адресная поддержка программ развития образовательных учреждений — способствуют справедливому распределению средств, мотивируют школы повышать качество образования и поддерживают выбор семей.

Зарплата учителя

Социальный статус учителя во многом определяется уровнем его заработной платы. Зарплата учителя должна быть конкурентоспособной в регионе, она не должна отставать от средней зарплаты по экономике региона, а даже опережать её. Какие механизмы в законопроекте могут помочь реализовать эти требования, ведь принципы и механизмы установления заработной платы и регулирования трудовых отношений заложены в Трудовом кодексе. Тем не менее ядро нормативного финансирования составляет зарплата педагогов. Поэтому целесообразно сохранить ответственность за её обеспечение за субъектом РФ и целевой характер (субвенцией) передачи этих средств муниципалитетам, так, чтобы они, соблюдая прозрачность

в распределении средств, передавали субсидии образовательным учреждениям.

ЕГЭ расширил доступность образования, особенно для выпускников сельских школ, малых городов: получив высокие баллы на ЕГЭ либо став победителем (призером) олимпиад школьников, выпускники могут подать документы даже в столичные вузы и поступить на бюджетные места. Но жить в крупных городах, в столицах достаточно дорого, и нередко ребята вынуждены отказаться от качественного высшего образования по той причине, что у них нет средств на проживание, питание, приобретение учебной, научной литературы и другие расходы во время обучения в вузе. Поэтому целесообразно предусмотреть возможность «взять стипендию в кредит», а после окончания учёбы постепенно её вернуть.

Конечно, без государственной поддержки такой кредит не может быть доступным, да и студент не может предоставить его обеспечение. Поэтому в законопроекте надо предусмотреть механизмы государственной поддержки образовательного кредитования, причём как на само образование, так и на стипендию во время обучения, т.е. сопутствующий кредит — фактически стипендию в размере прожиточного минимума, которую можно взять в долг под низкие проценты. Во время обучения проценты не выплачиваются, возврат начинается только через полгода после окончания обучения, когда выпускник сможет устроиться на работу. Возвращать стипендию можно в течение длительного времени в зависимости от размеров заработков. При этом, если студент за счёт работы в летнее время, например в стройотряде, предпочитает уже во время учёбы погасить часть кредита, он сможет это сделать, поскольку штрафы за досрочное возвращение кредита не взимаются. Это расширит возможности выбора учебного заведения для ребят из сельской местности и малых городов, из семей с невысокими доходами, которые не могут рассчитывать на помощь семей, а государственной стипендии явно недостаточно. Сопутствующий кредит на обучение, который распространён во многих странах, позволит студентам сосредоточиться на учебной и научной деятельности, не отвлекаясь на различного рода подработки. Таким образом, удастся исключить ситуацию, когда студенты «работают, подучиваясь».

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Регламентация

Важным изменением для учащихся и их родителей становится подробная регламентация в законопроекте вопросов предоставления образования на возмездной основе. Действующий Закон РФ «Об образовании» фактически не регламентирует содержание отношений между школой и учеником, его родителями (законными представителями) по договору оказания платных образовательных услуг. Подзаконные акты, прежде всего утверждённые Правительством РФ Правила оказания платных образовательных услуг воспроизводят нормы Закона РФ «О защите прав потребителей» без учёта специфики образовательной деятельности.

Предлагаемая в законопроекте чёткая регламентация образовательной деятельности на платной основе никак не означает, что всё образование теперь будет платным. Сегодня в России есть сектор платного образования (прежде всего, в сфере дополнительного и высшего образования). Как показывает практика, отсутствие регулирования платного образования на уровне закона приводит к ущемлению прав учащихся. Задача законопроекта — защитить права и законные интересы всех сторон отношений по предоставлению образования за плату, как учащихся и их родителей, так и образовательных организаций. Поэтому именно на уровне закона предлагается урегулировать права и обязанности сторон, впервые вводится понятие «активное участие в образовательной деятельности в качестве учащегося», которое включает выполнение действий и требований по освоению образовательной программы и выполнению учебного плана, без которых никакая школа не сможет качественно предоставить образование. Чётко прописываются основания для расторжения договора по инициативе школы. В законопроекте появилась норма, требующая прописывать в договоре конкретное содержание оказываемых образовательных услуг.

И.В. Абанкина, А.И. Рожков. **Дискуссионные вопросы экономики в проекте Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»**

Важно и то, что законопроект регламентирует установление стоимости обучения, не допускает её произвольного роста после заключения договора по усмотрению школы, предоставляет право устанавливать льготы для учащихся, достигших успехов в учёбе и (или) научной деятельности, а также учащихся, нуждающихся в социальной помощи.

Нормы

В законопроекте вводится запрет на индивидуальную платную деятельность учителей с учениками своей школы. Платные услуги учителей с учениками своей школы должно организовать руководство школы на прозрачных принципах, если возникает такая необходимость. Такая мера ставит заслон коммерциализации школы, подмене бесплатного образования платным. Многие родители жалуются, что на них оказывают давление, заставляя заниматься платно по тем же самым предметам, которые входят в государственный образовательный стандарт. Бесплатно обеспечить освоение программы в рамках государственного образовательного стандарта — обязанность школы и учителей. Если возникают сложности в освоении программы (по болезни или по другим причинам), то школа обязана разработать индивидуальный учебный план, который поможет ученику справиться с программой в рамках государственного стандарта бесплатно. Если в школе организованы платные услуги по программам дополнительного образования, по программам углублённого изучения тех или иных предметов сверх государственного стандарта, различного рода кружки, секции, то такая деятельность разрешается, но не как индивидуальная платная деятельность, а как деятельность, организованная руководством школы. При этом *заниматься учителям индивидуальной платной деятельностью с учениками другой школы, или дошкольниками, или студентами и даже взрослыми людьми закон не запрещает*. Таким образом, в законопроекте «Об образовании»

нормы защищают интересы семей, ставят заслоны поборам и подмене бесплатного образования индивидуальными платными услугами.

Подчеркнём, что указанные нормы никоим образом не затрагивают конституционные гарантии бесплатного образования, которые закреплены в одной из первых статей законопроекта.

Бюджетные инвестиции в сфере образования осуществляются для создания условий реализации образовательных программ, предусмотренных федеральными государственными образовательными стандартами и требованиями, а также образовательными стандартами и требованиями, устанавливаемыми университетами.

Размеры бюджетных инвестиций в объекты образовательной деятельности, предусматриваемых в соответствующих бюджетах бюджетной системы РФ, должны быть достаточными для реализации предусмотренных законодательством России публичных обязательств государства и муниципальных образований по обеспечению общедоступного и бесплатного дошкольного, общего и среднего профессионального образования и на конкурсной основе бесплатного высшего образования.

Завершается глава, регулирующая финансово-экономические отношения в сфере образования, статьёй о возмещении ущерба, причинённого некачественным образованием. Впервые даётся определение такого ущерба. Статья предусматривает конкретные правомочия учащегося, которому причинён ущерб некачественным образованием, (его законных представителей). Таким образом, предлагаемые нормы создают правовую основу защиты граждан от недобросовестных образовательных организаций и педагогов, причём вне зависимости от того, на какой основе (за счёт бюджета либо платно) предоставляется образование.