

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

26–27 февраля 2007 года при поддержке Совета Федерации в Москве прошла конференция «Законодательные аспекты развития российского образования».

Предлагаем некоторые материалы с этой конференции (извлечения).

## Правовые основы образования: достоинства и недостатки

Виктор Шудегов,  
председатель  
Комитета Совета  
Федерации по  
науке, культуре  
и образованию

Российская система образования должна развиваться на основе закона. Как можно оценить существующую законодательную базу образования? Действующее законодательство стратегически не только не обеспечивает перспектив развития отечественной системы образования, но часто не отвечает даже запросам текущего времени.

Законодательную базу образования трудно назвать правовыми рельсами, которые прокладывали бы образованию путь в будущее. Поэтому новые процессы в образовании часто отражаются на уровне подзаконных актов. Позитивным примером здесь может служить приоритетный национальный проект «Образование».

Безусловно, не стоит отрицать действующее образовательное законодательство в целом, оно имеет определённый потенциал. Но этот потенциал тает на глазах. В последние годы законодательная инициатива в области образования фактически перешла от законодательной к исполнительной ветви власти. Это соответствует мировой практике: в большинстве развитых стран именно правительство готовит законопроекты. Сейчас такую работу разворачивает Министерство образования и науки России. Так, удалось на федеральном уровне обеспечить позитивную динамику роста объёмов затрат федерального бюджета на образование. Если в 2000 г. из федерального бюджета на образование выделялось 37 млрд рублей, то в 2007 г. эта цифра возросла более чем в семь раз и достигла 27,7 млрд рублей. Такая экономическая политика позволяет системно решать целый ряд многолетних проблем в образовании: приобретения оборудования, капитальных ремонтов, строительства. Однако средств в системе образования катастрофически не хватает, особенно на региональном и муниципальном уровнях. В частности, не удалось разрешить главной проблемы — обеспечить достойную заработную плату педагогическим работникам. Средняя заработная плата в образовании составляет около 8 тыс. рублей.

Безусловно, нельзя отрицать, что динамика положительная, в том числе и за счёт приоритетного проекта «Образование», а также ряда других мероприятий. Например, удалось на законодательном уровне повысить доплату за ученую степень кандидата наук до трёх тыс. рублей, а доктора наук до семи тыс. рублей. Это очень хорошо. Но в то же время у не остепенённых работников вузов, а также у остепенённых работников сузов, школ, училищ зарплата остаётся крайне низкой — фактически на уровне прожиточного минимума.

Одновременно, если оценивать в целом образовательное законодательство с точки зрения его потребителя — гражданина и образовательного учреждения, очевидно, что сегодня законодательство не обеспечивает функционально полного регулирования



отношений ни в одной из сфер образования. Практически не регулируются общественные отношения, которые характерны для дошкольного, общего, начального профессионального, среднего профессионального и дополнительного образования. Оставляет желать лучшего и качество принятых законов. Всё это в будущем обернётся крайне негативными последствиями для страны. Что делать? Выход один — необходимо в сжатые сроки обеспечить функционально полное образовательное законодательство, которое охватило бы все уровни образования.

Для выработки предложений важно проанализировать законодательскую деятельность в области образования в последние годы. С 2004 г. происходят радикальные изменения в законодательном регулировании в образовании. По мнению ЮНЕСКО, отечественный Закон об образовании считался лучшим в мире XX века. Это действительно было так: закон позволил вузам и школам выжить в сложнейшее время.

Но с 2004 г. произошли радикальные изменения. Старт этим изменениям был дан известным Федеральным законом № 122, который население назвало «законом о монетизации льгот». Затем было принято более 14 федеральных законов, в той или иной мере меняющих в области образования законодательное регулирование: установивших новый порядок избрания ректора вуза, возможность вводить должность президента вуза, создавать в сфере образования автономные учреждения, вводить единый госэкзамен и т.д.

В Совете Федерации многие новые законы в области образования, поступившие из Государственной Думы в последние годы, вызывают жаркие дискуссии. В большинстве случаев одобряя их, сенаторы доверяют заверениям представителей правительства и Администрации Президента. Отдельные законы проходят при единогласной поддержке сенаторов (федеральные законы о повышении стипендий, о повышении доплат за учёные сте-

пени, Федеральный закон № 207 от 5 декабря 2006 г., которым введены ограничения на размер родительской платы за содержание ребёнка в дошкольных образовательных учреждениях).

Хотя и здесь остаются вопросы. Зачем нужно было отменять в 2005 г. льготы в системе дошкольного образования, если в 2006 г. пришлось их опять вводить? Причём, ссылаясь на Конституцию, где сказано (в статье 43), что дошкольное образование так же как и школьное, — бесплатное и общедоступное. Когда государство полностью перевело дошкольное образование на муниципальный уровень, не выделив соответствующего финансирования, муниципалитеты приняли свои законодательные решения и отменили все льготы. Родители обращались в Конституционный суд, из Конституционного суда приходили письма Председателю Совета Федерации, от него — в Комитет Государственной Думы по образованию и науке. Приходилось отвечать, что, к сожалению, при отсутствии федерального законодательства все решения о снятии льгот, принятые на региональном уровне, не являются нарушениями. Сейчас ситуация исправлена.

Принимаемые законы нередко действуют по принципу: «хотели как лучше, а получилось как всегда». Например, совершенно напрасно два года назад система начального и среднего профессионального образования была передана с федерального на региональный уровень. Сегодня система среднего и начального профессионального образования выполняет социальные функции. Не все выпускники трудоустраиваются, но может быть, это и не нужно: для будущей матери получить музыкальное, медицинское, педагогическое образование совсем неплохо, даже если в дальнейшем она выберет другую профессию. Но, тем не менее, передача этой системы образования непосредственно в регионы приводит к тому, что многие учреждения, закрываются, потому что в регионах, получив



в собственность федеральные помещения, сразу же начинают думать, как их использовать более выгодно.

С 2006 г. законодатель обязал образовательные учреждения платить налоги на имущество организации и земельный налог. Совет Федерации был против введения этих налогов и отклонил законопроекты по введению налогов на имущество и на землю. Причём был наложен мораторий: этот закон вступал в силу с 1 января 2006 года. Время пролетело быстро: государство обещало компенсировать издержки, связанные с вступлением в силу этих законов, но проблемы, к сожалению, остались.

*Налог на собственность.* Безусловно, его легко подсчитать: всё, что находится на балансе вузов, подлежит налогообложению. Но если вы получили дополнительное имущество в качестве спонсорской помощи или купили его не за бюджетные деньги, возникают проблемы.

*Налог на землю.* Его просто сосчитать невозможно: в каждом районе он свой, даже внутри одного субъекта Федерации, причём он может меняться в течение года. Для Академии сельскохозяйственных наук, например, налог на землю составляет 120% по отношению к бюджету этого учебного заведения. Разве сможет Академия выплатить эти деньги? Конечно, нет.

Вузы и научные учреждения обложены налогами как обычные коммерческие структуры, которые производят табачные или винно-водочные изделия. Ясно, что эту ошибку нужно исправить.

Аналогичный пример — учебное книгоиздательство. Молодёжь очень хорошо знает, что бумажный учебник — навигатор, всё остальное есть на диске. Но если на обычные бумажные учебники были налоговые преференции, то на учебники в электронном виде нет никаких налоговых льгот. В результате цена учебника автоматически становится как минимум двести с лишним рублей. Безусловно, это не по карману школьникам и студентам.

Новый век ставит задачу в сжатые сроки коренным образом изменить положение дел в образовании; промедление неминуемо отбросит страну на обочину современного мира. А ведь сегодня у нас много «друзей», которые рассчитывают видеть Россию именно в роли сырьевого придатка развитых стран. Иллюзии на всемирную справедливость пора отбросить, надо рассчитывать на свои силы, более обострённо воспринимать свою ответственность перед будущими поколениями. Сегодня успех развития общества, в том числе и с экономической точки зрения, зависит от перспектив перевода экономики, образования на инновационный путь развития.

Приведу пример. Исследования Национального центра качества образования персонала США показали, что 10-процентное увеличение затрат на повышение образовательного уровня работников увеличивает производительность почти на 10%. В то же время 10-процентное увеличение инвестиций в оборудование приводит к росту производительности только на 3,4%. Средства выгоднее вкладывать в интеллектуальный потенциал. За счёт системы образования и базирующихся на ней наукоёмких отраслей развитые страны мира получают до 40% валового национального продукта.

В России диаметрально противоположная ситуация. Но изменяется отношение к ней. Сегодня работодатели, использующие новейшие технологии, ставят вопрос о всеобщем высшем профессиональном образовании.

Результаты работы образовательной системы по многим параметрам сегодня не удовлетворяют учащихся, их родителей, реальную экономику и общество в целом. Социологические исследования показывают, что до 95% выпускников школ и вузов не удовлетворены своими знаниями.

Всё это заставляет весьма критически смотреть на нынешнее состояние отечественного образования и его законодательную базу. Представляется, что следует прекратить бессистемную



законодательную суету вокруг Закона об образовании. Сегодня он и так уже представляет собой лоскутное одеяло. Необходимо перейти к серьёзной системной разработке Кодекса Российской Федерации об образовании или единого законодательного акта, интегрирующего регулирование общественных отношений всех уровней образования. Тогда не нужно отдельно создавать законы о начальном, среднем профессиональном образовании, о дошкольном и послевузовском образовании — всё будет в одном Кодексе.

Сегодня в образовании свыше 500 нормативных документов, действуют и федеральные законы, и подзаконные акты, и всевозможные указы. Есть противоречия Закона об образовании с Конституцией, федеральных законов друг с другом. Поэтому сейчас одна из основных задач — разработка единого, общего документа — Образовательного кодекса, который будет ориентироваться на цело-

века и экономику, расширять права граждан на образование, академические свободы педагогов, создавать основы для объективных оценок результатов образования непосредственно заказчиками, выпускниками и работодателями, внедрения новых образовательных технологий, повышения ответственности образовательных учреждений за результаты труда. Чрезвычайно важно сделать будущую разработку образовательного законодательства прозрачной для общества.

Без серьёзной законодательной базы, нацеленной на динамичное развитие отечественного образования, не удастся осуществить в этой сфере радикальных позитивных изменений. Неординарные подходы, но с сохранением наших лучших традиций, должны стать основными механизмами, обеспечивающими интенсивное развитие отечественной системы образования в соответствии с требованиями XXI века. **НО**

## Законопроектная деятельность в развитии образования России

За последние три года в Закон «Об образовании» было внесено более 15 изменений и дополнений по различным аспектам развития системы образования России, рассматривалось огромное количество законодательных инициатив.

Министерство образования и науки РФ ведёт свою законопроектную деятельность по пяти основным направлениям, обеспечивающим реализацию приоритетных направлений развития образовательной системы России: обеспечение доступности образования, структурных изменений системы образования, повышение качества образования, расширение участия работодателей в развитии профессионального образования, совершенствование разграничения полномочий.

Первое направление связано с обеспечением доступности образования. К нему можно отнести принятый в последние годы Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (государственная поддержка граждан, имеющих детей). Закон регламентирует размер родительской платы за содержание ребёнка в образовательном учреждении, работающем по образовательной программе дошкольного образования, и устанавливает, что такой размер не должен превышать 20% затрат на содержание ребёнка, а для многодетных родителей не свыше 10 процентов.

Анна Шевченко,  
начальник отдела  
Департамента  
государственной  
политики  
и нормативно-  
правового  
регулирования  
в сфере  
образования  
Министерства  
образования  
и науки РФ