



индикатора деятельности системы образования вводятся показатели здоровья детей «на выходе» из конкретного уровня образования. Это делается совместно с Российской академией медицинских наук.

Граждане России стали свидетелями и участниками революции в образовании — об этом надо говорить прямо. В современных условиях система действует в условиях неэффективного использования финансовых ресурсов, разваленной за постсоветский период инфраструктуры, размытой и неэффективной, искривлённой структуры профессионального образования, подготовки кадров начального, среднего и высшего профобразования. Она действует в условиях, когда важнейший сектор образования — третичный (послевузовское и дополнительное профессиональное образование), фактически не может обеспечить потребности ни личности, ни работодателя. Это требует очень серьёзного, системного подхода к решению этих вопросов.

К сожалению, очень часто лоббируются законы, которые могут принести прямой ущерб системе образования. Например, недавно приняли поправку к четвёртой части Гражданского кодекса Рос-

сийской Федерации, и там ввели такую статью: «Охрана изображения гражданина». Это означает, что для того чтобы, например, проиллюстрировать фотографией какого-либо политика учебник новейшей истории, у него на это надо получить письменное разрешение. А если, допустим, это будет кто-то из уже ушедших людей, то решить вопрос с наследниками.

Другая поправка к Гражданскому кодексу ввела авторское право на персонажи. Поэтому теперь Незнайку, Чебурашку — любимых героев из детства издательства вынуждены будут убирать из учебников начальной школы, а ведь это те персонажи, на которых воспитываются поколения российских детей.

Важнейший вопрос — НДС на учебную продукцию. Издатели вынуждены повышать цены на учебники и учебные пособия только из-за того, что есть несогласованность с НДС (на издание с диском — 18%, на учебники — 10%).

Есть широкомасштабные проекты, которые должны решаться законодательно: для того чтобы повсеместно вводить дистанционное обучение, необходимо массовое подключение к Интернету школ и вузов, налажено сетевое взаимодействие образовательных учреждений. **НО**

Участие Общественной палаты в экспертизе законопроектов

Одна из основных задач Общественной палаты — экспертиза законопроектов.

За прошлый год все законопроекты, которые вносились в Думу, подвергались этой процедуре: законы о ЕГЭ, автономных учреждениях, целевом капитале и ряд других.

Общественная палата отработала механизм экспертизы, около 80% замечаний, которые были ею сделаны, приняты и законодательно закреплены в законах. Это хороший результат, он вселяет оптимизм: ясно, что чем больше обсуждаются законы до их утверждения, тем меньше вероятность ошибок, потому что именно практики могут спрогнозировать последствия принятого закона.

Образование по-прежнему — самая устойчивая, управляемая государством отрасль: ни одно изменение в образовании невозможно без законодательного его закрепления. Более того, любое изменение в образовании требует одновременно разнофакторных решений. Практика же законоприменения в образовании в силу специфических

Любовь Духанина,
член Общественной
палаты,
доктор
педагогических
наук



особенностей субъектов, видového многообразия образовательных учреждений порождает колоссальное количество вариантов прочтения законов и актов федеральных служб в области образования. Практика шире науки, многообразнее предписанного законом.

Приведу два общеизвестных примера: в национальном проекте «Образование», конкурсе «Лучшие инновационные школы» коррекционные школы, учреждения профобразования не могут участвовать: инструкция по образовательным учреждениям не позволяет им этого делать.

Второй пример — ситуация с ЕГЭ. В прошлом году в Москве экзамен по истории объявлен обязательным для вузов (в формате ЕГЭ). И самая уважаемая юридическая академия отменяет вступительный экзамен по ЕГЭ. Не думаю, что так должно быть в лучших высших учебных заведениях. Аналогичных примеров можно привести ещё множество. Но как оценивают эти ситуации закон и народ? Одинаково, называя такие случаи дискриминацией прав граждан и организаций. Вряд ли это можно считать преднамеренными действиями законодателей: государство сегодня делегирует полномочия и законодательно это закрепляет. Практика же показывает, что регионы, получив полномочия, не очень понимают, какой объём ответственности они одновременно получают по обеспечению конституционных прав граждан (или они ещё не призывали, не научились принимать на себя эту ответственность, разрабатывать свой территориальный механизм решения непростых задач в образовании и действовать в соответствии с ним).

Сегодня в России каждый регион принимает законодательные решения по своему. Некоторые регионы достаточно быстро соотносят свои законодательные акты с конституционными правами. Что в итоге получается? Одни государственные образовательные учреждения частично платят налог, другие не платят, потому что не имеют на это средств. Перспективы же по закону таковы: пени растут,

арест имущества, приостановка деятельности образовательных учреждений — вот то, что предписывает сегодня закон. Будет так? Конечно, не будет. Но тогда возникает вопрос: для чего законодательные нормы?

Этот же закон поставил в сложнейшую ситуацию негосударственные образовательные учреждения. Если закон начала 90-х годов давал шанс развивать многообразные формы образовательных учреждений различных форм собственности, создавая тем самым в образовании конкурентную среду, то сегодня именно те, кто в состоянии создавать эту конкурентную среду — негосударственные вузы и школы, попали в принципиально другую экономическую ситуацию, когда для многих заниматься этим практически невозможно.

Получается, что тот, кто вкладывал деньги в развитие своей материальной части, развивал технологии, оборудование, должен отдавать два процента с общей оценки стоимости своего предприятия государству.

Назову всего две цифры по негосударственным школам. Количество учащихся — менее половины процента. Количество средств, которые привлечены в эти школы, — четыре процента от бюджета России: на каждый вложенный государством рубль родители принесли в пять раз больше (это легальная схема увеличения инвестиций в образование детей). Механизм отработан негосударственными школами и мог бы использоваться государственными школами, и в этом случае тема поборов не стояла бы в стране.

Ещё один пример — переход на подушевое финансирование. В каждом регионе — своя цифра, но самое главное — собственное понимание наполнения этой цифры. Бесспорно для всех то, что в эту сумму входит фонд заработной платы за базовый учебный план, а вот платежи за связь, телефон, Интернет, транспорт, билеты в театр — могут ли школы их оплачивать из этих средств? У каждого региона свой ответ.



Необходимо очень точно на законодательном уровне прописать компетенции органов государственной власти в сфере образования, тем самым защитив и субъекты РФ от непомерной ответственности, которая может быть на них возложена. Тогда ни областные думы, ни исполнительная власть на местах не будут просить Совет Федерации, Госдуму, Правительство России принимать решения за них. Такой законопроект предусмотрен планом законопроектной деятельности Правительства России на этот год: чем более чётко власть на местах будет понимать свои права, тем лучше она сможет действовать в рамках своей компетенции.

Ещё один вопрос, на который хотелось бы обратить внимание. Он почти не значим в масштабах страны, но очень важен для одиннадцатиклассников школ.

Это срок, когда вузы обязаны объявить перечень учебных дисциплин, по которым ведётся приём в высшие учебные заведения, и форму проведения экзамена.

Вузы по-прежнему объявляют правила приёма за два месяца до начала вступительных испытаний, где-то в апреле. Эта ситуация стала особенно чувствительна при введении ЕГЭ. В этом году в Москве русский язык вузы будут принимать по результатам ЕГЭ. Но уже сегодня на подготовительных курсах говорят абитуриентам: возможно, русского не будет. Тогда что будет? Считаю целесообразным законодательно закрепить в качестве срока объявлений всех правил приёма в вузы сентябрь текущего года (не позднее). Тогда можно своевременно, спокойно организовать подготовку к поступлению в конкретный вуз, на выбранный факультет. **НО**

Общественные и частные интересы в правовом регулировании образовательных услуг

На современном этапе термин «образовательные услуги» используется всё шире и шире и претендует на системообразующую роль во всём образовательном законодательстве. К нему относятся по-разному: одни его принимают в штыки, другие размышляют и пытаются осмыслить. Но возражать против использования этого термина бессмысленно, поскольку рыночная экономика знает только два вида результатов — товары и услуги.

В законодательство термин «образовательные услуги» был введён с одной целью — разграничить бюджетное и платное образование. Были выделены виды платных образовательных услуг, которые обычно оказывают школы негосударственные, но могут оказывать государственные и муниципальные школы.

Введение этого термина сыграло положительную роль в развитии законодательства. Во-первых, расширилось число образовательных учреждений, которые оказывают услуги. Во-вторых, расширились возможности выбора у обучающихся форм обучения.

Отметим, что природа образовательных услуг достаточно сложна. Естественно, она включает экономическое, стоимостное содержание образовательных услуг, но наряду с этим образовательные услуги — общественное благо. И как ни странно, экономисты на это обращают внимание более активно, чем образовательное сообщество.

Валерий Зенков,
ведущий научный
сотрудник отдела
социального
законодательства
Института
законодательства
и сравнительного
правоведения при
Правительстве РФ