



О КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

**Анатолий
Бердашкевич,**
Главный советник
аппарата Комитета
Государственной
Думы по образова-
нию и науке,
кандидат
юридических
наук

Российское законодательство в области образования и науки несколько раз почти заново переписано за последние 15 лет. В 1992 г. вступили в силу нормы, допустившие существование негосударственных образовательных учреждений. Начиная с 2000 г. началась работа по распределению полномочий между федеральными, государственными и муниципальными органами власти. После 2004 г. особое внимание уделялось реформе бюджетного процесса и уточнению прав собственности. Все отрасли российского права, в том числе и законодательство в области образования, в начале XXI века законодательно выстраивались вокруг новой правовой идеологии. Национальную правовую систему адаптировали под экономические, социальные и политические реалии, которые позволили бы России стать полноценным и уважаемым членом мирового сообщества. Изменения обусловлены требованиями, которые предъявляет интеграция нашей страны в мировое образовательное пространство, а также либерализацией национального законодательства в области образования, в частности, перераспределением полномочий между органами федеральной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местной власти.

В последние годы многие российские министерства и ведомства стали обращать внимание на проблемы, связанные с развитием прав и свобод для субъектов образовательной деятельности, и подготовили ряд законопроектных предложений. Однако в таких работах рассматриваются лишь отдельные узкие направления этой проблемы. Работы по созданию объединяющего кодифицированного акта в области образования были прекращены на стадии обсуждения общей части образовательного кодекса. Далее правовая идеология системы образования настолько изменилась, что даже вновь подготовленные общие положения образовательного кодекса перестали соответствовать действующим обстоятельствам. В свою очередь, количество поправок к тексту законов «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» превзошло все допустимые пределы. Практически не осталось ни одной содержательной статьи в обоих законах, которая бы не претерпела изменений¹.

¹ Булаев Н.И., Бердашкевич А.П. О развитии законодательства в области образования // Аналитический вестник Государственной Думы. 2004. Вып. 22. С. 3–28; Булаев Н.И., Бердашкевич А.П. О развитии законодательства в области образования. М.: Государственная Дума, 2005. С. 248.



2

Булаев Н.И. Законодательное обеспечение образовательной и научной деятельности // Федеральный справочник. Вып. 15. М.: Родина-ПРО, 2004. С. 415–420.

Стало привычным штампом говорить, что российское законодательство бурно развивается. Этот тезис не отражает масштаба происходящих изменений. Российское законодательство практически заново формировалось². Все отрасли российского права, в том числе и законодательство в области образования, на рубеже XXI века выстраивались вокруг новой правовой идеологии. Национальную правовую систему адаптировали под экономические, социальные и политические реалии жизни мирового сообщества. Стало очевидным, что необходимо качественно менять правовое обеспечение образовательной деятельности.

Развитие образовательной деятельности в России пережило несколько исторических этапов. Систематическое профессиональное образование начало складываться в России с середины XVII века с появлением посольских, лекарских, типографских школ. В Типографской школе при Приказе Печатного двора, основанной в 1681 году, обучалось к 1684 г. 194 человека. Одновременно она была начальной школой и училищем для подготовки печатников Печатного двора. После 1917 г. в России среднее профессиональное образование стало частью системы народного образования. В техникумах готовили инженеров узкой специализации и помощников инженеров. С 1919 г. управление учебными заведениями было централизовано и сосредоточено в Главпрофобре при Наркомпросе РСФСР. К началу 1929 г. в стране было свыше 1030 средних специальных учебных заведений. В сентябре 1929 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «Об установлении единой системы индустриально-технического образования». Техникумы стали готовить специалистов на базе семилетних школ, много учебных часов отводилось на практическое обучение. Многие техникумы были реорганизованы в отраслевые. Управле-

ние средним профобразованием стало строиться по отраслевому принципу. Рост числа промышленных предприятий, курс на индустриализацию потребовали привлечения квалифицированных специалистов и перестройки образования. К 1941 году контингент учащихся многочисленных техникумов составил 800 тысяч человек.

Стимулом для начала разработки группы проблем — в первую очередь высшей школы и техникумов, большинство из которых появилось в этот период, послужило постановление ЦИК СССР от 19 сентября 1932 г. «Об учебных программах и режиме в высшей школе и техникумах». В этот период были разработаны стабильные учебные планы. В период Великой Отечественной войны подготовка специалистов со средним профессиональным образованием сократилась, но уже к 1947 году был достигнут довоенный уровень. В 1961/62 учебном году в стране было 3416 учреждений среднего профессионального образования с контингентом учащихся 2,4 млн человек; было открыто более 30 новых направлений их подготовки. К 1981 г. в системе среднего специального образования готовили кадры для всех отраслей народного хозяйства страны (более чем 500 специальностей). Сегодня в России функционирует около 3000 средних профессиональных учебных заведений, из них около 5% негосударственных, которые обеспечивают подготовку специалистов среднего звена более чем 280 специальностей. Численность студентов в средних профессиональных учебных заведениях, составляет более 2 млн человек.

Неумело проведённые социально-политические реформы нанесли ряд тяжёлых ударов по национальной системе образования. Состоявшееся в конце августа 2001 г. заседание Госсовета Российской Федерации, где рассматривалась проблема «модернизации», или «развития» отечественного



образования, оставило общество (и прежде всего — педагогическое сообщество) в растерянности. В организационном плане применительно к реформе единственным итогом прошедшего десятилетия стал целый ряд несистемных, тяжеловесных, маловразумительных официальных документов, выполненных в стиле «решений последних съездов...». Основные проблемы образования были обусловлены общим трудным экономическим положением в стране. Учреждения высшего, среднего и начального профессионального образования финансировались из бюджета на 40–50%.

В течение последнего десятилетия около 90% учебных заведений страны не получали из бюджета средств на приобретение нового учебно-лабораторного оборудования. Зарплата педагогов была недопустимо низкой. Начиная с учителя начальных классов (7-й разряд Единой тарифной сетки), с учётом тогдашних доплат за классное руководство, проверку тетрадей и заведование кабинетом, получал 1 тысячу 76 рублей 40 копеек. Оклад учителя по 12-му разряду ЕТС составлял 1 тысячу 327 рублей 50 копеек, а при работе на полторы ставки, с учётом доплат (в среднем 20% от ставки) — 2 тысячи 256 рублей 75 копеек. Доцент, кандидат наук (15-й разряд ЕТС) с надбавкой за степень получал 1 тысячу 974 рубля. Профессор, доктор наук (17-й разряд ЕТС) с надбавкой за степень получал 2 тысячи 453 рубля.

Ощущение неблагополучия в образовании вызрело в обществе ещё к середине 80-х. Обращает на себя внимание тот факт, что вскоре после триумфального полёта Юрия Гагарина руководство страны сочло положение науки и образования в стране неудовлетворительным. Но ощущение — это не та основа, на которой могут строиться реальные преобразования. В Постановлении ЦК КПСС, Совмина

СССР от 24.09.1968 № 760 «О мероприятиях по повышению эффективности работы научных организаций и ускорению использования в народном хозяйстве достижений науки и техники» было выражено беспокойство состоянием науки и сформировано «главное содержание плана по решению основных научно-технических проблем». Спустя относительно короткое время в Постановлении ЦК КПСС, Совмина СССР от 06.04.1978 № 271 «О повышении эффективности научно-исследовательской работы в высших учебных заведениях» было отмечено, что научный потенциал высшей школы, её высококвалифицированные кадры не в полной мере используются для решения важнейших научно-технических и социально-экономических проблем. Подготовленные в последние несколько лет документы, разъясняющие планы профильных министерств и ведомств при реформах образования и науки, содержат оценки, которые по смыслу и по словесным конструкциям близки приведённым выше. Изменилось время, изменилась социально-политическая ситуация, а руководство страны примерно в прежних выражениях пеняет науке и образованию на невнимание к нуждам и интересам государства.

По характеру и стилю формирования российской системы образования условно можно выделить несколько основных периодов. До XIX века включительно российская система образования и науки проходила этап становления, формирования и вхождения в мировое научно-образовательное пространство. К середине XX столетия Россия уже обладала развитой научно-образовательной системой и вошла в сообщество развитых мировых держав полноправным партнёром. Эти обстоятельства характерны для этапа, длившегося с начала XX века почти до его конца. К концу XX столетия стало ясно, что без социально-экономических



и законодательных реформ России не удастся сохранить набранный темп образовательного и технологического развития страны.

По мнению экспертов, Россия не всегда эффективно тратит деньги на профессиональное образование, которое имеет неадекватную самоподдерживающуюся структуру. До 30–40% специалистов, которых сейчас готовят вузы, техникумы, ПТУ, имеют нулевой рынок труда. В 90-е годы этому ещё было какое-то оправдание: считалось, что в условиях продолжавшегося спада реального сектора экономики инженеров готовят «впрок», и о структуре технического образования заботились мало: всё равно невозможно было предугадать, какие именно специалисты окажутся востребованными. Но сегодня, когда картина начала меняться, можно уже более точно определить, какие инженеры, техники, квалифицированные рабочие пользуются платёжеспособным спросом со стороны промышленности и рынка услуг, а какие готовятся «в никуда». В основном подготовкой «в никуда» занимаются не технические вузы, как принято думать, а педагогические, медицинские, сельскохозяйственные. Они составляют более 60% госвузов. До 1,2–1,5 млрд долларов (примерно 35–40% средств, которые вкладывают в систему образования семьи) идёт на оплату не обучения, а поступления в вуз. Эти миллиарды можно было бы назвать «теневой экономикой высшего образования». При этом на официальные платные курсы при вузах уходит только треть абитуриентских денег. С учётом себестоимости самих курсов в доход вуза из них мобилизуется \$150–250 млн (10–15%), что составляет до четверти официальных внебюджетных доходов государственных вузов.

На переходе «школа — вуз» семьи тратят тысячи долларов за год. Эти деньги инвестируются не в обра-

зование, а в доступ к высшему образованию. В экономической теории такая ситуация называется «институциональной ловушкой».

В обществе произошёл серьёзный психологический сдвиг. В 1998 г. (до кризиса) только 45% опрошенных были согласны нести серьёзные материальные затраты ради образования своих детей. В 2001 г. их доля дошла до 67%. Девять десятых семей так или иначе платят за своих детей — учащихся средних школ. Вряд ли можно считать, что применительно к профессиональному образованию эта доля ниже. Согласно исследованию журнала «Эксперт», семьи, относящиеся к среднему классу, тратят на образование в среднем 5–8% своего дохода. С ростом доходов эта доля может повыситься до 10 процентов. Это составляет \$200–400 на ребёнка в год, что легко обеспечивает регулярные взносы в школу и оплату дополнительного образования. Для среднего класса основная проблема — концентрация расходов в период подготовки детей к поступлению в вузы и обучения на платном отделении. В среднем при такой концентрации затраты составляют \$800–1500 в год. Система потребительского кредита (а лучше — специального образовательного кредита) может не просто помочь таким семьям рационально распределить свои расходы, но и существенно увеличить платёжеспособный спрос. Если сегодняшний платёжеспособный спрос на образование со стороны среднего класса составляет \$1,5–2 миллиарда, а оценка его роста — 10–12% в год (что позволяет к 2005 г. достичь \$3 миллиардов), то введение системы кредитования увеличит спрос уже через три-четыре года вдвое, до \$4 миллиардов. Платит за образование не только средний класс, платят и семьи, среднемесячный доход в которых ниже \$100 на человека. Как правило, эта оплата вынужденная. Если семьи среднего класса



могут доплачивать за повышение качества образовательных программ, то более бедные семьи вынуждены отдавать последние деньги, когда речь идёт о доступе к образованию. Если средний класс составляет сегодня самое большее 25% населения, а 30–35% населения с самыми низкими доходами вообще не могут платить за образование, то широкая «промежуточная прослойка» между двумя этими группами составляет 40–45% населения. К этому социальному слою относятся и семьи так называемых «бюджетников» (родители с высшим или средним специальным образованием, не имеющие достаточных сторонних доходов). Сегодня это и учителя, и офицеры, и библиотекари, и значительная часть государственных служащих. Их совокупный спрос составляет не менее \$1 миллиарда. Не дотягивающие до среднего класса семьи способны затратить на образование ребёнка на регулярной основе не больше \$100–120 в год. Как правило, это самые необходимые траты, обеспечивающие минимальный социальный статус ребёнка в школе. На подготовку к поступлению и обучение в вузе они способны тратить не больше \$250–400 в год. Это означает, что оттеснённые в сектор платного образования студенты из таких семей вынуждены соглашаться на программы, которые не обеспечивают даже минимально необходимого качества профессиональной подготовки. В результате деньги этого социального слоя в значительной степени «уходят в песок», не доходя до эффективных учебных заведений.

Можно привести немало примеров нерационального использования ресурсов в системе образования. Но и приведённых достаточно, чтобы увидеть: дело не в количестве инвестиций в образование, а в том, как структурирован образовательный рынок. Дело не в нашей бедности. В Китае,

где ВВП на душу населения почти на порядок ниже, чем в России, зарплата учителя городской школы составляет \$300 в месяц, а профессора университета — больше \$1000. В Китае точнее соотнесены обязательства и ресурсы. Бесплатным является только общее образование до 9-го класса включительно. В Китае бюджетные расходы на образование составляют 4% ВВП.

История нашей страны знает разные периоды, в том числе и период платного образования. Некоторое время в предвоенные и в послевоенные годы обучение было платным в старших классах школы и в некоторых средних технических образовательных учреждениях Союза ССР. Важна оптимальная организация соотношения спроса и предложения, нужд, интересов и потребностей. Национальная система образования должна стать источником и инструментом улучшения качества жизни; на примерах из жизни, из повседневной практики ученик должен убеждаться в том, что труд и усилия, затрачиваемые на получение образования, окупаются для него личным благом, что годы учёбы не потрачены зря. Это возможно, если общественное благо интерпретируется и преломляется через благо каждого из членов общества.

Планом организации законопроектных работ в Министерстве образования и науки РФ, утверждённым приказом Минобрнауки России от 22 января 2007 г. № 23 (п. 7), в 2007 г. предусмотрена разработка Концепции законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования (далее — Концепция). По результатам реализации проекта ФЦПРО «Проведение исследований и научная разработка концептуальных подходов к форме и содержанию законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования» были подготовлены два варианта предложений к Концепции.



Законодательный акт, интегрирующий законодательство по всем уровням образования, призван, в первую очередь, создать необходимую правовую базу для реализации основной стратегической цели Федеральной целевой программой развития образования на 2006-2010 гг., ориентированной на обеспечение конституционных гарантий прав граждан на образование, условий для удовлетворения потребностей граждан, общества и рынка труда в качественном образовании.

Основная цель разработки законопроекта — обеспечить правовое регулирование в условиях развития и модернизации системы образования. Концепция действующего законодательства основывалась на всеобъемлющем регулировании всех вопросов, которые могли бы возникать в образовании. В условиях становления налогового, гражданского, земельного, бюджетного и административного законодательства подобный подход был возможным. Однако эта модель законодательной регламентации образования не соответствует сегодняшним условиям, когда на смену проблемам выживания пришли задачи развития и модернизации. На смену «закрытой», защищённой от внешних процессов системы образования должна прийти открытая, тесно взаимодействующая с обществом система, а новое законодательство должно обеспечивать правовые условия для развития и модернизации этой системы, преодоления её «закрытости», установления устойчивой связи образование — общество, в том числе укрепления связей системы образования с рынком труда; повышения социального статуса педагога, обеспечения эффективного контакта с преподавателем; повышения доступности качественного профессионального образования; интеграции научной и образовательной деятельности.

В области федерального законодательства целесообразно разработать

единый законодательный акт об образовании (не имеет принципиального значения название — Закон, Кодекс или Основы), включающего в себя вопросы, относящиеся к компетенции Российской Федерации, основные положения о регулировании профессионального образования, статуса преподавателя, основ финансирования образовательных организаций, межбюджетное регулирование.

При этом система профессионального образования должна быть общей, а специализированная профессиональная подготовка не должна выходить за рамки повышения квалификации. Виды организационно-правовых форм образовательных организаций следует свести к минимуму, ограничиваясь бюджетным учреждением, автономным учреждением и негосударственными некоммерческими организациями. Имеющиеся варианты (университет, академия, школа, институт и т.п.) следует оставить лишь как исторические или содержательные признаки, не имеющие экономико-организационных отличий. В области взаимодействия со специальными отраслевыми законодательными актами (Налоговым, Бюджетным, Трудовым, Гражданским кодексами и т.д.) закон должен предусматривать исключительно дополнительные положения, детализирующие положения отраслевых актов, но не отменяющие их.

Предметом правового регулирования являются общественные отношения, складывающиеся с участием субъектов образовательной деятельности (образовательные организации, органы управления образованием и обучающиеся) при реализации образовательной деятельности. При этом законопроект не вмешивается в регулирование отношений, охватываемых иными законодательными актами. Особенности деятельности образовательного учреждения с точки зрения бюджетного, налогового, таможенного



и иных стыкующихся отраслей законодательства, которые могут быть отражены в данном законопроекте, не предполагают особого положения образовательных учреждений в системе налогового, бюджетного и иного регулирования.

Законопроект распространяется на все категории обучающихся: дошкольников, школьников, абитуриентов, студентов, аспирантов, обучающихся в системе начального и среднего профессионального образования, с одной стороны, и на преподавателей, научно-педагогический и вспомогательный персонал образовательных учреждений и иных лиц, участвующих в образовательном процессе, — с другой. Кроме того, определяются особенности деятельности образовательной организации. Деятельность органов управления образованием регламентируется лишь в области управления или координации деятельности образовательных учреждений.

В области нормативных актов Правительства и Министерства образования необходимы кодификационные работы для сокращения актов Правительства по отдельным типам и видам учебных заведений. Вводить закон в действие придётся, скорее всего, по частям, с отдельными элементами «переживания» старого законодательства. Кроме того, необходимо подробно проработать вопрос о внесении изменений в иные законодательные акты и согласовать сроки их введения. Таким образом, должна предусматриваться возможность параллельного существования элементов обновлённой и старой систем при регулируемом процессе преобразования.

Сертификация (аттестация образовательных учреждений) должна быть сведена к фактическому допущению выпускников соответствующих образовательных программ к сдаче квалификационных экзаменов. Контроль со стороны государства должен

обеспечивать лишь гарантии безопасности, что осуществляется при выдаче лицензии. Аккредитация должна быть полностью отменена и её роль должна выполнять общественная аккредитация на уровне признания профессиональным сообществом готовности выпускников к сдаче квалификационного экзамена без освоения дополнительных программ.

В связи с этим актуально и концептуальное понимание задач двухуровневого образования. Двухуровневое высшее образование должно быть закреплено в качестве общего принципа в любой специальности, а его критерии должны определяться квалификационными характеристиками для занятия определённой должности. Определение направлений подготовки должно исключать фактическое шестилетнее образование. Направления подготовки бакалавров должны предполагать как возможность занимать конкретные должности, так и возможность более узкой специально ориентированной подготовки по программе магистратуры. Магистратуру следует ориентировать под конкретные должности. Например, для того чтобы занимать должность инспектора отдела кадров, достаточно уровня подготовки бакалавра, а для должности судьи — магистра. При этом для переходного периода обязательно решить вопрос о приравнивании специалистов, выпущенных в соответствии с ранее действовавшими стандартами, к магистрам.

Повышать академическую самостоятельность образовательных учреждений предлагается, отказываясь или от обязательности государственных стандартов в их нынешнем понимании, или от статуса диплома государственного образца. Диплом должен быть подтверждён авторитетом вуза, а пропуск в профессию будет давать экзамен. Этот подход должен быть распространён и на послевузовское образование: сам вуз принимает



решение о присуждении степени и кандидата, и доктора наук, равно как и о присвоении звания доцента и профессора при том, что эти степени и звания имеют значение лишь в рамках данного образовательного учреждения.

Одна из главных задач сегодня — повысить социальный статус работника образовательного учреждения, причём в зависимости от уровня образования подходы должны различаться.

Для общего среднего и предшествующих ступеней образования эта задача может быть эффективно решена предоставлением педагогическим работникам общего образования статуса, аналогичного статусу государственного (муниципального) служащего. С учётом уже существующих реальных ограничений для работников общего образования, связанных с особыми требованиями найма на работу, режимом рабочего времени, запретом на получение подарков и рядом иных, не всегда очевидных ограничений, статус государственного служащего позволит реально компенсировать эти ограничения, повысить социальный статус учителя, а также позволяет использовать ряд необходимых факторов: безусловную престижность государственной службы для подавляющего числа регионов Российской Федерации, стабильную заработную плату, отказ от «почасовки», переход к окладной системе оплаты труда учителей, наличие системы карьерного роста через присвоение чинов государственной службы, достойное пенсионное обеспечение.

Для привлечения молодёжи возможен отказ от призыва в армию педагогов, состоящих на государственной службе. При этом будут чётко обозначены конкурентные преимущества государственных школ по сравнению с частными, которые могут привлекать педагогов исключительно уровнем заработной

платы. При этом прослеживается и ещё одна линия: конституционная гарантия общего среднего образования предполагает государственные гарантии её реализации, что наиболее эффективно на государственной службе.

Предлагаемый законопроект должен заменить собой действующий Федеральный закон «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»; кроме того некоторые постановления Правительства РФ в области образования, когда будет принят этот законопроект должны быть отменены и кодифицированы.

Государственная политика должна соразмерять затраты общественных ресурсов, включая бюджет, с потребностями страны и общества. Если государство на бюджетной основе готовит специалистов, которые, не найдя применения своим способностям, уезжают на работу в другие страны, это нельзя назвать эффективной политикой. Только очень богатые страны могут позволить себе подготовку интеллектуальной элиты для иных государств за счёт своих национальных ресурсов.

Образование и наука не являются и не должны быть доходными отраслями экономики: это расходные, затратные виды деятельности. Но если их не поддерживать и не развивать, прогресс человеческого сообщества невозможен. Что касается расходов на помощь образованию и науке, то они должны осуществляться из разных источников. Задача государства — осуществлять бюджетное финансирование тех направлений интеллектуальной деятельности, где трудно ожидать вложений со стороны внебюджетных источников, но в развитии которых заинтересовано государство и общество. Государственные вложения в образование и науку вовсе не обязаны приносить сиюминутную прибыль. **НО**