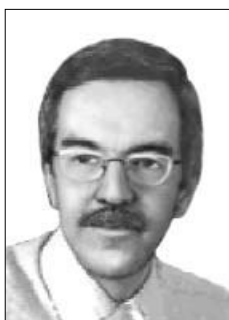




ДОЛГИЙ ПУТЬ К ЗАКОНУ

Помещённое ниже интервью с председателем Комитета Государственной Думы по образованию и науке (фракция «Яблоко») А.В. Шишловым показывает, насколько непросто работать над каждым законопроектом, какое значение имеет в нём каждое слово. Чтения проектов законов и подготовка к чтениям — долгий, трудный путь к необходимому и достаточному совершенству.



А.В. Шишлов

Круг неотложных проблем, рассматриваемых в этом материале, широк. Чего стоит хотя бы проблема бюджетного финансирования образовательных учреждений, которую годами решали, да решить никак не могли. И вот, кажется, нашли решение...

— Александр Владимирович, в 9-м номере нашего журнала за прошлый год был опубликован материал о Парламентских слушаниях в Думе, на которых обсуждался проект закона о Государственном стандарте общего образования, проект федерального компонента образовательного стандарта. Тогда прозвучало достаточно много критических замечаний. Недавно, 5 июня этого года, Комитет по образованию и науке рассмотрел поправки ко второму чтению этого закона. Нашим читателям — педагогам и руководителям школ — важно знать, в каком состоянии сегодня этот документ, который во многом определяет направления их деятельности.

— За прошедший после первого чтения год проделана очень большая работа. Рабочая группа, созданная Министерством образования, завершает работу над образовательными программами, входящими в федеральный компонент, и после принятия закона о стандарте их можно будет утверждать. Сегодня давно ожидаемый закон готов ко второму чтению. Учтены многие замечания, появились важные новации. Расширено само понятие образовательного стандарта, изменилась структура его федерального компонента. Раньше мы имели триаду: во-первых, обяза-



тельный минимум содержания основных образовательных программ, во-вторых, максимальный объём обязательной учебной нагрузки и нормативы учебного времени, в-третьих, требования к уровню подготовки выпускников образовательных учреждений. А теперь к этому мы добавили «основные требования к обеспечению образовательного процесса». Это — чрезвычайно важное дополнение: понятно, что если не обеспечены материальные условия, если нет чётких механизмов финансирования образовательного процесса, то реализация любых, даже самых замечательных образовательных программ окажется под вопросом. Только при законодательном закреплении норматива бюджетного финансирования образовательный стандарт становится реальной гарантией бесплатного и общедоступного школьного образования.

Что касается норматива, то это не просто сумма расходов на одного ученика, единая для всей России. Нормативное финансирование — это и система коэффициентов, которая реально учитывает типы, виды образовательных учреждений, региональные особенности образовательного процесса. Надо сказать, что сам по себе принцип бюджетного финансирования (когда школа финансируется из расчёта на одного ученика) в законе заложен давно, и там, где он используется, ситуация меняется к лучшему. Теперь этот принцип мы хотим подкрепить механизмом его обязательного применения.

Норматив должен поспевать за жизнью: образовательные учреждения будут финансироваться на основе ежегодно устанавливаемых федерального, региональных и местных нормативов. Причём федеральный и региональные нормативы устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете (региональный, соответственно — законом субъекта Федерации о его бюджете) на очередной финансовый год в размерах, необходимых для оплаты труда работников образовательных учреждений, приобретения учебных пособий, технических средств обучения, расходных материалов и обеспечения хозяйственных нужд (за исключением расходов на оплату коммунальных услуг), в расчёте на одного обучающегося. Местный же норматив бюджетного финансирования устанавливается нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления о местном бюджете на очередной финансовый год.

На основе нормативов должна распределяться целевая финансовая помощь из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации, из бюджетов субъектов Федерации — в местные бюджеты. Система нормативных коэффициентов должна стать составной частью бюджетов — федерального, регионального, местного. И тогда на федеральном уровне мы сможем определять минимум, единый для всей России; на региональном уровне — минимум, единый для данного региона, с обязательным и точным учётом особенностей региона.

На местном уровне нормативы будут рассчитываться не только на одного ученика; тут должна быть более гибкая система, учитывающая особенности конкретных образовательных учреждений.

Нормативы бюджетного финансирования применяются с учётом повышающих коэффициентов, перечень и предельные величины которых утверждаются вместе с установлением соответствующего норматива бюджетного финансирования (федерального, регионального, местного). Региональный норматив должен быть не ниже, чем федеральный норматив, рассчитанный с учётом федеральных повышающих коэффициентов для соответствующего субъекта Федерации.

Такой механизм мы предлагаем в законе о стандарте. Надеюсь, что сможем убедить Правительство и принять закон именно в таком виде. Ведь сейчас даже в Мини-



стерстве финансов (в это трудно поверить, но это действительно так — мы делали запрос) нет норматива финансирования на одного ученика. И когда эти нормативы заработают, уже нельзя будет говорить об остаточном принципе финансирования школы и всего образования в целом.

— **Что ещё появляется в законе о госстандарте?**

— Федеральный компонент стандарта среднего (полного) общего образования устанавливается на двух уровнях — базовом и профильном. Базовый уровень определяет требования к содержанию среднего образования в отношении каждого учебного предмета. Профильный уровень — более высокий, чем базовый, по содержанию образовательных программ и требований к уровню подготовки выпускников образовательных учреждений. Решение о том, что в данной школе обучение будет вестись на профильном уровне, принимает учредитель по представлению руководителя школы, согласованному с органом школьного самоуправления.

Старшеклассники получают возможность выбирать: учиться в профильных и универсальных (непрофильных) классах.

— **Довольны ли Вы теперешним вариантом закона о государственном стандарте?**

— Давайте различать проект закона о стандарте и проект федерального компонента образовательного стандарта, который будет утверждать Минобрнауки после принятия закона. В законе, я считаю, сделаны серьезные продвижения вперед в развитии образовательного права — это касается и механизмов финансирования, о которых мы уже сказали, и профильного обучения в старших классах, и правовых гарантий публичного обсуждения проектов учебных программ. Я доволен тем, что в ходе работы над законом и над проектом федерального компонента удалось привлечь внимание общества к проблемам образования. Разработчики стандарта услышали немало дельных замечаний, в том числе и критических, резких. Работа над проектом федерального компонента содержания образовательных программ показала, что прежде всего надо было четко ответить на исходные вопросы: каковы цели школьного образования? Чего мы, собственно, хотим от наших детей и чему их надо научить? Каким мы хотим видеть выпускника? Надо полагать, что если бы с самого начала четко и ясно были сформулированы эти вопросы и даны на них ответы, работа над обновленными программами шла бы куда успешнее, не длилась бы столько лет.

— **Как же надо отвечать на сформулированные Вами вопросы?**

— Цели образования в школе я определил бы так: выпускник должен сознавать себя гражданином своей страны; он должен быть уверен в ценности собственной личности — это необходимо и для того, чтобы безусловно ценить окружающих. Он должен понимать, что успех в его жизни в первую очередь зависит от него самого. Выпускник школы должен уметь получать новые знания и понимать, что учиться нужно всю жизнь.



Министерство образования Российской Федерации сообщает

Министерство образования Российской Федерации сообщает о проведении в России в 2005 году Соревнования молодых учёных Европейского Союза, на котором будут представлены лучшие исследовательские проекты и технические разработки школьников и студентов из 45 стран Европы, США, Японии, Бразилии, Китая и Кореи. Соревнование ЕС сочетает в себе черты международных научных выставок ЭКСПО и олимпийского движения. На этот грандиозный молодёжный научный форум придут Нобелевские лауреаты, чтобы на встрече с лучшими молодыми умами планеты обсудить актуальные проблемы науки и общества.

Министр науки Европейского Союза г-н Р. Герольд 14 марта с.г. в Брюсселе в присутствии национальных организаторов из 35 стран официально объявил о решении Комиссии Европейского Союза — Правительства объединённой Европы провести Соревнование молодых учёных Европейского Союза в 2005 году в России на базе Московского государственного технического университета им. Н.Э. Баумана. В своём выступлении министр Р. Герольд особо отметил вклад в развитие молодёжного научного движения в Европе МГТУ им. Н.Э. Баумана, создавшего и реализующего программу «Шаг в будущее», что явилось решающим фактором победы в конкурсе, в котором за право проведения этого авторитетного молодёжного форума наряду с Россией боролись страны Европейского Союза.

Во время Соревнования ЕС предполагается провести Национальную выставку проектов школьников и студентов России и Национальную выставку-презентацию методов и форм научной подготовки молодёжи в учебных заведениях нашей страны.

Отбор в Национальную делегацию Российской Федерации на Соревнование ЕС, а также на Национальные выставки, на встречу с Нобелевскими лауреатами, в состав посетителей Международной выставки Соревнования ЕС будет проводиться по результатам участия в научных конференциях, выставках, соревнованиях, школах, семинарах программы «Шаг в будущее» в 2004–2005 годах.

— Какие ещё законопроекты сейчас в работе у Комитета Госдумы по образованию и науке?

— Расскажу о том законопроекте, который уже внесен и будет рассматриваться в начале осенней сессии. Совместно со специалистами Минобразования мы подготовили поправки в Законы РФ «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» — о создании государственно-общественной системы аттестации и контроля качества образования. В эту систему должны входить федеральные органы управления образованием, аттестационные центры, общественные объединения. Сейчас по закону должна действовать независимая от Минобразования государственная аттестационная служба, которую не могут создать уже много лет. Но ведь образовательную политику определяет Министерство образования, а значит, служба аттестации и контроля должна быть с ним связана. С другой стороны, нельзя допустить, чтобы служба аттестации была лишь службой чиновников и не слышала голос профессионального сообщества.

Подготовленный документ даёт правовую основу для создания государственно-общественной системы аттестации и контроля качества образования — структуры, управляемой Министерством образования, но принимающей решения с учётом мнения профессионального сообщества, экспертных комиссий, в которые входят специалисты, независимые от министерства. При этом министерство будет разрабатывать нормативно-правовое обеспечение средств, методов аттестации и контроля качества на всех уровнях (ступенях) образования. Оно же будет организовывать работу экспертных комиссий, аттестующих высшие учебные заведения дополнительного профессионального образования федерального ведения и научно-исследовательские организации, работающие по программам послевузовского образования. Согласно законопроекту, на федеральном уровне государственно-общественная система аттестации и контроля качества образования будет состоять из федерального государственного органа управления образованием, государственно-общественных объединений (экспертных комиссий), федеральной аттестационно-аккредитационной комиссии, а на уровне региональном — из органов управления образованием субъектов Федерации, региональных аттестационных центров, государственно-общественных объединений (экспертных комиссий, региональных аттестационных комиссий).

Экспертные комиссии будут проводить аттестационную экспертизу образовательного учреждения, готовить независимое экспертное заключение о соответствии содержания, уровня и качества подготовки учащихся требованиям государственного образовательного стандарта.

А вообще у нас «в портфеле» более трех десятков законопроектов, так что — «продолжение следует...»



— 24 апреля в Госдуме состоялось заседание Комитета по образованию и науке, на котором обсуждались приоритеты формирования бюджета на 2004 год. Решение Комитета (см. рубрику нашего журнала «Официальные вести») выглядит и вполне обоснованным и реально осуществимым. Станет ли, однако, образование приоритетным для бюджета следующего года?

— Мы направили решение комитета во все заинтересованные ведомства. К сожалению, далеко не всё, что хотелось бы, заложено в проект бюджета 2004 года. Совершенно очевидно: средства надо своевременно вкладывать в наше будущее, в будущее страны — в образование. Тут никак нельзя ограничиваться только «поддержкой». Её недостаточно.

Мы предлагаем в бюджете 2004 года предусмотреть рост расходов на закупку учебного оборудования, на капитальный ремонт объектов образования, расходы на литературу для библиотек, на обновление учебно-методической базы. Главное же наше предложение — переход к отраслевым системам оплаты труда при увеличении ставок по сравнению с нынешними не менее чем в два раза.

С октября 2003 года зарплата педагогов будет повышена на 33%. Дальнейшее повышение пока не заложено в проект бюджета, и мы, разумеется, будем отстаивать нашу позицию при обсуждении бюджета. Будем бороться за то, чтобы как минимум с 1 октября следующего года было предусмотрено дальнейшее увеличение зарплаты педагогов не менее, чем в два раза по сравнению с нынешней. Это дало бы возможность переходить на отраслевую систему оплаты труда, которая позволит стимулировать добросовестный, квалифицированный труд, привлекать молодёжь. Однако надо понимать, что без надлежащего финансирования нельзя форсировать переход к отраслевым системам оплаты, а на законодательном уровне должны быть установлены гарантии зарплаты, помимо МРОТ.

В рамках действующей Единой тарифной сетки обеспечить существенное повышение зарплаты всем бюджетникам не реально. И нам надо выбирать приоритеты. На мой взгляд, сфера образования безусловно приоритетна, и если переходить к отраслевой системе оплаты труда, начинать надо именно с образования. Вряд ли удастся с 1 января 2004 г. повысить, как мы предлагали (см.: «Парламентские слушания». «НО». 2003. № 5) зарплату педагогам в полтора раза (по сравнению с октябрём 2003 г.), но сделать это с октября следующего года, на мой взгляд, — вполне реально.

Сейчас я вместе с экспертами ЦК профсоюза работаю над законопроектом о системах оплаты труда в бюджетной сфере. Исходим из того, что в таких ключевых сферах, как образование, здравоохранение, культура нужно закрепить федеральные гарантии по минимальным размерам ставок и окладов и только

Министерство образования Российской Федерации просит предусмотреть участие образовательных учреждений, школьников, студентов, учителей, учёных и специалистов Вашего региона в следующих мероприятиях программы «Шаг в будущее», организуемых в 2003/04 учебном году:

- Российская молодёжная научная и инженерная выставка «Шаг в будущее», участвуют школьники и студенты 1–2-х курсов — 2–6 февраля 2004 г.
- Российское соревнование юных исследователей «Шаг в будущее, ЮНИОР», участвуют школьники 5–8-х классов — 2–6 февраля 2004 г.
- Российский научно-методический семинар «Наука в школе», участвуют учителя, учёные, специалисты — 28–30 января 2004 г.
- Всероссийская научная конференция молодых исследователей «Шаг в будущее», участвуют школьники и студенты 1–2-х курсов — 12–16 апреля 2004 г.
- Российская научная школа-семинар «Академия юных», участвуют школьники 7–10-х классов — 5–20 июня 2004 г.

Заявки на участие в мероприятиях направляются организациями, которые зарегистрировались как официальные участники программы «Шаг в будущее» на 2003/04 учебный год в секретариате программы. Участие в мероприятиях, проходящих в Москве, — бесплатное, командировочные расходы несёт направляющая сторона.

Секретариат программы «Шаг в будущее»:

почтовый адрес: 105005, Москва, 2-я Бауманская, дом 5, МГТУ им. Н.Э. Баумана, Центральный совет программы «Шаг в будущее»

Телефоны: (095) 263-62-82,
(095) 267-55-52 (+факс);

Электронная почта: apfn@mx.bmstu.ru,
apfn@step-into-the-future.ru;

Web-страница в Интернете: www.apfn.bmstu.ru,
www.step-into-the-future.ru.

А.Ф. Киселёв



тогда уже от Единой тарифной сетки переходить к профессиональной системе оплаты труда по отраслям.

— В какой мере прислушивается правительство к решениям Комитета по образованию и науке?

— По-разному бывает. Что-то удается. Хорошо, например, что правительство всё-таки отказалось от форсированного перехода к отраслевым системам оплаты с 1 октября этого года. Ведь в рамках повышения зарплаты на 33% переход к отраслевой системе просто дискредитировал бы саму эту идею.

Недавно мы принимали очень важный закон, внесённый Президентом, об изменениях в законодательстве в области финансирования общего образования. Согласно этому закону, ответственность за финансирование школы с будущего года передаётся на уровень региональных бюджетов, откуда по региональным нормативам будут направляться субвенции местным бюджетам — на зарплату педагогам, содержание школ (кроме коммунальных расходов). Но ведь в разных регионах уровень доходов очень различается, поэтому базовый норматив финансирования школы должен быть установлен федеральным центром. Мы внесли такую поправку и она была принята. Но не все наши предложения принимаются. Так, мы вносили целый ряд поправок по налоговым льготам для сферы образования (например, об освобождении от налога на прибыль заработанных образовательным учреждением средств, направляемых на приобретение учебного оборудования и на капитальный ремонт, о снижении НДС на учебные материалы на компьютерных носителях). Увы — Правительство выступило против льгот для образования, и проправительственные фракции в Думе провалили нашу инициативу.

— Перспективно ли существующее сейчас казначейское исполнение бюджета?

— С одной стороны, эта система позволяет более тщательно отследить бюджетные потоки, избежать нецелевых трат. Но школы при этом теряют свободу маневра. Казначейская система связывает руки, мешает эффективно использовать заработанные школой средства. Смета расходов согласовывается с учредителем, через казначейство деньги выделяются по этой согласованной смете — и ни шагу в сторону. Говорить о финансовой самостоятельности школы при этом, конечно, не приходится.

— Как можно кратко сформулировать задачи Комитета на ближайшее будущее?

— Прежде всего, это работа над проектом бюджета 2004 года — будем бороться за увеличение расходов на образование в соответствии с приоритетами, которые мы сформулировали еще в мае и о которых я уже рассказывал. Будем также предлагать увеличение финансирования федеральных целевых программ «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001–2005 годы)», «Развитие единой информационной среды», «Интеграция науки и высшей школы», социальной поддержки преподавателей и студентов.



Важным событием, безусловно, станет закон о госстандарте: он в принципе изменит сам подход к бюджетному планированию в области образования. Учреждения образования будут финансироваться не «от достигнутого», как сейчас, а исходя из нормативов, отражающих реальные потребности.

Надеюсь, что сможем принять закон о дополнительном образовании, на который Президент наложил вето. Недавно члены Комитета вместе с выдающимися учеными и педагогами направили обращение В.В. Путину с предложением возобновить работу над этим законом и найти взаимоприемлемое решение.

Будем проводить специальное заседание комитета, на котором рассмотрим положение с предоставлением платных образовательных услуг в вузах, с защитой студентов от «ползучего» распространения платности на бюджетных отделениях, после чего внесем соответствующие поправки в закон.

— Александр Владимирович, оптимистично ли Вы смотрите на ситуацию в образовании и на возможность изменить её к лучшему усилиями вашего Комитета?

— Я оцениваю ситуацию и возможности Комитета как реалист. Верю, что положение изменится к лучшему, хотя законодательная работа, как правило, скорых результатов не даёт.

Да и сам закон неизбежно встречает известное сопротивление. Но у нас нет сомнений: проекты законов, над которыми мы сейчас работаем, необходимы. А это значит, что наше дело — работать над ними творчески и настойчиво. И обязательно — верить в успех. И можно ли не верить в будущее России? Это нам-то, законодателям!..

Вопросы задавала О. Николаева