



## КОНТРЕФОРМА ОБРАЗОВАНИЯ: ИТОГИ ЛЕТНИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ БАТАЛИЙ

**Летом в парламенте в лихорадочном темпе шла работа над правительственным законопроектом, ныне — Федеральным законом № 122–ФЗ от 22.08.2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, который власть окрестила «законом о льготных выплатах», а население — «законом об отмене льгот». Что же сулит этот закон населению России в 2005 году?**



**Олег Смолин,**  
первый заместитель  
председателя Коми-  
тета Государствен-  
ной Думы по обра-  
зованию и науке  
четвёртого созыва,  
доктор философских  
наук

Посаженные на «информационную диету» российские граждане постоянно слышат, что закон стал прорывом в социальных реформах, а от парламентских единороссов — что закон сохранил все существующие социальные гарантии и льготы. Слышат, но не очень верят: согласно социологическим опросам, замену льгот денежными компенсациями поддерживают лишь 25% населения, тогда как против выступают 58%. Под давлением массовых акций протеста и социально-ориентированных депутатов правительство пошло на существенные уступки. Удалось, в частности:

— сохранить в Трудовом кодексе положение о минимальной заработной плате, обязательной во всех регионах страны. Увы, эта минимальная зарплата составляет по-прежнему 600 рублей. Предложенная мною поправка № 882 о том, чтобы минимальная заработная плата сравнилась с прожиточным минимумом не позднее 1 января 2007 г., 3 августа была провалена думским большинством. (За поправку проголосовали: КПРФ — 98%; «Родина» — 94,9%; депутаты, не вошедшие в группы, — 73,3%; «Единая Россия» — 2%; ЛДПР — 0);

— запретить снижение зарплаты работникам бюджетной сферы в 2005 г. При разрушении Единой тарифной сетки это существенно, хотя, честно говоря, понижать зарплату дальше некуда;

<sup>1</sup> См. также статьи О. Смолина (НО. 2004. № 7) и А. Вифлеемского (НО. 2004. № 8).



— ввести так называемый социальный пакет для инвалидов всех категорий, участников Великой Отечественной войны и других социально незащищённых групп населения. Правда, как он будет работать, никому неизвестно, ибо, в отличие от медицинских, социальные эксперименты проводятся сразу на людях, причём в масштабе всей страны.

Однако упорно распускаемые государственными СМИ слухи о том, что во втором чтении закон приобрёл «человеческое лицо», явно преувеличены. Теряют или рискуют потерять:

— 15 миллионов учителей, врачей, учёных, работников культуры и социальной сферы — все федеральные гарантии в области оплаты труда. Ответственность за их зарплату полностью переходит на регионы (за исключением тех, кто работает в федеральных учреждениях). «Утешительный приз» в виде рекомендаций трёхсторонней комиссии, которые должны учитываться региональными властями, в стране, где не исполняются даже законы, выглядит просто смешно. Попытка же сохранить федеральные гарантии оплаты труда для работников бюджетной сферы большинством Думы поддержана не была. (За эту поправку проголосовали: КПРФ — 90,2%; депутаты, не вошедшие в группы, — 80%; «Родина» — 71,8%; «Единая Россия» — 3%; ЛДПР — 0);

— большинство из 22 миллионов семей с детьми — всякие надежды на повышение детских пособий (они передаются бюджетам субъектов РФ), а во многих регионах — и на их своевременную выплату;

— 9,5 миллионов ветеранов труда и столько же тружеников тыла — льготы, за исключением коммунальных, которые предполагается ликвидировать через год-два другим законом — новым Жилищным кодексом.

Среди массы других антисоциальных положений нового закона отметим лишь два.

Во-первых, с 2005 г. «ликвидируются» ветераны труда: новый закон установление этого звания не предусматривает.

Во-вторых, отныне не только пенсии, но и иные формы социальной поддержки инвалидам будут устанавливаться в зависимости уже не от группы инвалидности, но от степени утраты трудоспособности. Потенциально пострадавать от этого могут не только 10,5 миллионов человек с инвалидностью, но в ещё большей мере те, кто будет получать инвалидность вновь или проходить переосвидетельствование. Опуская подробности этого специального и сложного вопроса, отмечу лишь следующее.

В России появится и с каждым годом будет нарастать число инвалидов III группы без степени утраты трудоспособности, которые окажутся в положении полных социальных изгоев: без пенсии, практически без возможности трудоустройства; без прав безработного (соответствующие статьи из Федерального закона «О социальной защите инвалидов в РФ» исключены); получающие взамен всех социальных гарантий... 500 рублей, а в следующем году, с учётом социального пакета, — даже 50 рублей!

Переходя к специальным вопросам образовательного законодательства, отметим, что в ходе работы над «законом об отмене льгот» профильному думскому Комитету оказалось по силам:

— вернуть в статью 55 Закона РФ «Об образовании» коммунальные льготы для сельских педагогов, правда, за счёт региональных бюджетов, у которых денег может не хватить;

— сохранить для образовательных учреждений и научных организаций, хотя и в ограниченных пределах, возможность зарабатывать внебюджетные средства и распоряжаться ими (включая доходы от сдачи имущества в аренду и др.);

— восстановить право негосударственных образовательных учреждений



быть собственниками имущества и свободно распоряжаться собственными доходами (в правительственном законопроекте, принятом Госдумой в первом чтении, даже эти права предполагалось ликвидировать, видимо, «за компанию» с государственными учебными заведениями).

Однако несмотря на все усилия представителей образования в парламенте:

— 3,5 миллиона внебюджетных студентов государственных и негосударственных вузов рискуют получить скачкообразное повышение платы за обучение вследствие предполагаемой отмены налоговых льгот для образовательных учреждений;

— каждому седьмому бюджетному студенту грозит лишение права на бесплатное образование (в законе, правда, сохранена норма, согласно которой Россия обязана обучать за счёт федерального бюджета не менее 170 студентов на 10 тысяч населения, однако исключено положение о запрете сокращать такие бюджетные места. Следовательно, правительство получило право снизить их число со 196 на 10 тысяч в настоящее время до 170 тысяч, установленных законом).

Помимо этого, полностью отменены федеральные законы «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию», «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования», «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях».

В тех законах, которым сохранили жизнь, «ампутированы»:

— статья «Государственные гарантии приоритетности образования»;

— положение, устанавливающее уровень оплаты труда педагогических и иных работников системы образования на уровне не ниже средней зарплаты в промышленности;

— нормы, устанавливающие право студентов на бесплатный проезд к месту учёбы и обратно, а также доплаты к стипендиям на питание. И т.д., и т.п.

Особый сюжет — судьба Федеральной программы развития образования (далее — ФПРО). Согласно Закону РФ «Об образовании» (в редакциях 1992 и 1996 гг.), эта Программа была свидетельством того, что государство считает образование одним из главных приоритетов. Единственная из всех аналогичных программ — ФПРО — во-первых, была утверждена федеральным законом, во-вторых, предполагала обязанность правительства ежегодно представлять Федеральному собранию доклад о состоянии образовательной политики и, в-третьих, превосходила другие программы объёмом финансирования (более 16 млрд руб. по сравнению с десятками или сотнями миллионов в рамках других федеральных целевых программ).

«Погром в законе», предпринятый при 1-м чтении законопроекта 2 июля 2004 г., выражался, между прочим, и в том, что из Закона РФ «Об образовании», а равно и из Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» предполагалось исключить все упоминания о ФПРО. Понятно, что никакого отношения к распределению полномочий между уровнями власти эти положения не имели (программа федеральная и к тому же действующая). Возможно, поэтому правительство приняло нашу поправку о том, чтобы оставить соответствующие статьи Закона РФ «Об образовании» в покое.

Но здесь свершилось «чудо наоборот»: председатель думского Комитета по образованию и науке Н. Булаев настоял на том, чтобы ФПРО была резко пони-



жена в статусе — до обычной федеральной целевой программы, утверждаемой правительством. Таких программ десятки, причём каждый год правительство само определяет, какие из них финансировать полноценным рублём, какие — оставить «на голодном пайке», а какие и вовсе игнорировать.

Впервые на памяти моей пятнадцатилетней парламентской работы руководство Комитета по образованию и науке заняло более антиобразовательную позицию, чем исполнительная власть. Не думаю, что вред образованию был причинён намеренно. Скорее, это результат непрофессионализма, но, как известно, это не аргумент.

Защитники интересов образования в парламенте продолжали борьбу за них не только на Бюджетном комитете, но и на пленарном заседании Государственной Думы. Только автор этих строк единолично или в соавторстве предложил 296 поправок социальной направленности, из которых принято — 29. Приведу ещё несколько результатов голосований по поправкам, предложенным мною, но рекомендованным к отклонению Бюджетным комитетом на пленарном заседании Госдумы 3 августа этого года.

Поправка № 543, требующая не вносить изменений в Закон «Об образовании», сохранив его действующую редакцию. Число голосов «за»: КПРФ — 96,1%; «Родина» — 76,9%; депутаты, не вошедшие в группы, — 33,3%; «Единая Россия» — 0,3%; ЛДПР — 0.

Поправка № 635, предполагающая сохранить в Законе РФ «Об образовании» статьи 40 «Государственные гарантии приоритетности образования»: КПРФ — 94%; «Родина» — 79,5%; депутаты, не вошедшие в группы, — 40%; «Единая Россия» — 0,3%; ЛДПР — 0.

Блок поправок № 3512, 3513, 3514, требующих отказаться от отмены Закона РСФСР «О социальном развитии села» (в котором, между прочим,

предусмотрена 25-процентная надбавка к зарплате для сельских учителей, работников медицины и культуры): КПРФ — 96,1%; «Родина» — 84,6%; депутаты, не вошедшие в группы, — 40%; «Единая Россия» — 3%; ЛДПР — 0.

Подобных голосований 3 августа были десятки, причём все — с аналогичными результатами: интересы образования последовательно поддерживала фракция КПРФ, немного слабее — «Родина», в меньшей степени — независимые депутаты. Столь же последовательно не поддерживали образование «Единая Россия» и ЛДПР. Поскольку именно эти фракции образуют думское большинство, судьба поправок в защиту образования была предreshена.

Когда радикальные «эконописцы» на всех каналах телевидения убеждают население, что все льготы и социальные гарантии в следующем году сохраняются, нет ничего лучше, чем заглянуть в текст принятого закона. Цитирую пункт 1 статьи 155.1:

«1. В рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 года право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закреплённые в отменяемых настоящим Федеральным законом нормах, настоящий Федеральный закон не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных настоящим Федеральным законом».

Попытка перевести этот текст с юридического языка на русский приводит к следующим выводам:

1) закон ничего не гарантирует, он лишь не запрещает предоставлять гражданам прежние социальные гарантии (по-видимому, регионам и местному самоуправлению, поскольку федеральная власть с себя такую ответственность снимает);



2) это разрешено в отношении льгот и гарантий, имеющих компенсационный характер, — новое понятие, которое законодательно нигде не определено и, следовательно, может трактоваться произвольно;

3) сохранить прежние льготы и гарантии дозволено в форме и размерах, предусмотренных настоящим Федеральным законом (т.е. тем самым, который их и отменяет!);

4) наконец, вся эта потрясающая казуистика действует только «в рамках длящихся правоотношений», т.е., по-видимому, когда человек стоял на очереди, работал в данной должности или в данном месте по трудовому договору и т.п. Сохранит ли, например, сельский учитель право на 25-процентную надбавку к зарплате при переезде на новое место работы в другое село, никому не известно.

Чуть лучше написан пункт 2 той же статьи 155.1. Он обязывает федеральные, региональные и местные органы власти при издании нормативных правовых актов в связи с принятием данного закона не снижать уровень зарплаты и других социальных гарантий по сравнению с их размерами до 31 декабря 2004 г. Однако поскольку более 40 полномочий в следующем году с федерального уровня передаются в регионы и местному самоуправлению, никто не обязывает их издавать такие нормативные правовые акты, а следовательно, и сохранять действовавшие гарантии!

Стоит отметить, что те же фракции, которые последовательно выступали за отмену или «монетизацию» льгот для ветеранов, инвалидов, «бюджетников», чернобыльцев и т.п., столь же активно поддерживали сохранение льгот для чиновников. Так, 7 июля 2004 г. за Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», не только сохраняющий все льготы для госслужащих, но одновременно увеличивающий для них заработную плату (по некоторым категориям — в 5

раз), голосовали: «Единая Россия» — 98%; ЛДПР — 83%; депутаты, не вошедшие в группы, — 6,7%.

Против него, соответственно: «Родина» — 97,4%; КПРФ — 96,1%.

Аналогичным образом поправку № 3498, предусматривающую «монетизацию» льгот для экс-президента Б. Ельцина, 3 августа 2004 г. поддержали: КПРФ — 96%; «Родина» — 89,7%; депутаты, не вошедшие в группы, — 40%; «Единая Россия» — 0,7%; ЛДПР — 0.

Оставляя эти результаты без комментариев, замечу лишь, что в данном случае ни правительственным фракциям, ни оппозиции в последовательности не откажешь.

По отношению к действующему до 2005 г. образовательному законодательству новый закон явно представляет собой контрреформу. Разрушению подвергаются не только социальные, но и либерально-демократические нормы законодательства.

В социальном плане системе образования произвели радикальную «резекцию желудка», а заодно — и одного из «лёгких», существенно ограничив возможность «питаться» и «дышать» за счёт бюджетных вливаний. Одновременно в либерально-демократическом плане оказались удалёнными многочисленные «мышцы», позволяющие самостоятельно зарабатывать недополученные из бюджетов деньги и распоряжаться ими. Конечно, можно уповать на известную формулу «Несмотря на проведённое лечение, больной остался жив». Однако совершенно очевидно: с приоритетностью образования покончено даже на уровне законодательных деклараций. Семь депутатов — членов Комитета Госдумы по образованию и науке, представляющих политическую оппозицию и подписавших подготовленное мною заявление «Погром в законе», отнюдь не сгустили краски: новый закон, с точки зрения образования, оказался худшим из принятых парламентом на протяжении 15 последних лет. **НД**