

Л.С. Гребнев

*ЭКОНОМИКА ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ: ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВЫХ НОРМ
И НОРМАТИВОВ*

Отправным пунктом анализа является Закон Российской Федерации "Об образовании" в редакции 1992 г., с которого и началась история законодательства в сфере образования. Затем рассматриваются 43 статья Конституции (1993 г.), посвященная образованию, новая редакция закона "Об образовании" (1996 г.), Федеральный Закон №122 ("о монетизации льгот"¹, 2004). Пакет законопроектов, проходивших "нулевое чтение" в Государственной Думе на рубеже 2004-2005 гг., будет рассмотрен отдельно².

В рамках перечисленных объектов анализа его предметом будут положения, относящиеся к экономике: а) семьи – гарантии бесплатности и/или доступности; б) образовательных заведений – особенности статуса и финансирования государственных учебных заведений; в) государства – выделение средств на образование.

Закон "Об образовании" 1992 г.

а) В 1992 г. законодатель заявил (ст.5, ч.3): "Государство гарантирует гражданам Российской Федерации получение бесплатного общего и на конкурсной основе бесплатного профессионального образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов". Вроде бы все понятно. Однако в одной из следующих статей конкурсная основа предписана уже не только для профессионального, но и полного общего образования³, а с высшего и послевузовского (аспирантура, докторантура) образования снимается гарантия бесплатности и вместо него вводится личный государственный образовательный кредит⁴, который, правда, может и не возвращаться или возвращаться частично.

Таким образом, остается неясным, как соотносится бесплатность и доступность. По сути дела, одновременно бесплатным и доступным оказывается только основное общее образование. Полное общее образование оказывается бесплатным, но не общедоступным, а высшее образование не общедоступным и частично платным.

Кроме того, в этой статье заявляется жесткая связь государственных обязательств по финансированию образования с образовательным стандартом. При этом от образования остается только обучение, результаты которого поддаются объективным замерам, а воспитание оказывается вне стандарта и, следовательно, вне финансирования со стороны государства⁵.

¹ Официальное название закона о монетизации льгот: "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (122-ФЗ, подписан 22 августа 2004 года)". Далее – ФЗ-122.

² В него входят законопроекты по военным служащим-контрактникам, о двух уровнях высшего образования, работодателях, интеграции научной и образовательной деятельности и дополнительному профессиональному образованию, автономным учреждениям и государственным (муниципальным) автономным некоммерческим организациям, а также проект постановления Правительства о субсидиях

³ 16-3. Прием граждан... для получения среднего (полного) общего образования и профессионального образования производится по их заявлениям на конкурсной основе. Условия конкурса должны гарантировать соблюдение прав граждан в области образования и обеспечивать зачисление наиболее способных и подготовленных к освоению образовательной программы соответствующего уровня.

⁴ 42-1. Право граждан на получение высшего и послевузовского образования в рамках государственных образовательных стандартов обеспечивается предоставлением гражданам, прошедшим конкурс и зачисленным в образовательное учреждение, личного государственного образовательного кредита (не возвращаемого, частично возвращаемого, возвращаемого).

⁵ См. подробнее: Л.С.Гребнев, Образование: услуга или жизнь? ВЭ, №3, 2005.

б) При описании отношений собственности (ст. 39), зафиксировано, что образовательное учреждение может быть собственником ряда объектов, особенно результатов своей деятельности, независимо от того, кто является его учредителем⁶. Соответственно оно должно отвечать этой собственностью по своим обязательствам. Оно также самостоятельно осуществляет финансово-хозяйственную деятельность, имеет свой баланс и расчетный счет, в том числе валютный, в банковских и иных кредитных учреждениях.

Это положение отражает принцип субъектности, обязательный для любого права, буква которого хотя бы в минимальной степени претендует на соответствие его духу. В советской практике хозяйствования всегда так или иначе признавалась необходимость наличия у руководителя заведения собственных, не подотчетных средств. Как минимум это был премиальный фонд. При необходимости что-то по мелочи профинансировать выписывалась премия достойному надежному человеку, который тут же передавал по назначению. В более развитых случаях появлялись фонды экономического стимулирования (ФЭС), формируемые за счет прибыли. При этом т.н. "нераспределенный остаток прибыли" перечислялся в бюджет.

Юридической классикой отношений экономических отношений между субъектами является остаточный принцип дохода хозяйствующего субъекта. Если государство считает себя таким субъектом, то перечисление остатка "прибыли" в бюджет вполне логично. Вопрос в том, готово ли при этом государство отвечать по своим обязательствам только своим имуществом, или оно при случае готово залезть в карман, который является для него не своим, даже если оно само сделало его "чужим", как это было с ФЭС.

В советской хозяйственной практике такое "залезание" было не исключением из правил, а правилом, хотя и не законным. Правилом была норма, зафиксированная и в рассматриваемом сейчас законе (43-3): "Не использованные в текущем году финансовые средства не могут быть изъяты у образовательного учреждения или зачтены учредителем в объем финансирования следующего года". Если к концу финансового года в результате умелого хозяйствования или по иным причинам у субъекта накапливаются временно свободные средства, нормальная хозяйственная логика требует их сбережения и использования в последующем.

Однако "ненормальная логика" практики советского планового хозяйствования (остатки – вернуть "наверх") в конце каждого года часто приводила к вакханалии срочных расходов на что попало. Иначе могли "срезать базу", что неизбежно вело к сокращению финансирования в будущем, поскольку принцип планирования "от достигнутого" применялся практически повсеместно.

Можно сказать, что приведенные выше положения – о собственности образовательного учреждения и о неизъятии предоставленных ему финансовых средств – были выстраданы практикой хозяйствования в нашей стране в течение ряда десятилетий, они полностью соответствуют и здравому смыслу, и стандартной теории. Лицо (неважно, физическое или юридическое) только тогда является субъектом, когда может принимать решения и само отвечать по ним тем, что имеет своего.

Субъектность может быть полной, как в обычном гражданском обществе, или неполной, как, например, при крепостном праве. Из истории нашей страны известны случаи, когда крепостные были богаче своих помещиков, и даже намного богаче. Их могли продать, но не лишить их собственности. Не имеет своей собственности только раб – существо, не имеющее юридической субъектности.

Можно сказать, что все советские предприятия и учреждения в качестве юридических лиц с точки зрения права занимали формально положение, промежуточное между крепост-

⁶ 39-7: Образовательному учреждению принадлежит *право собственности* на денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные ему физическими и юридическими *лицами* в форме дара, пожертвования или по завещанию; на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом его *деятельности*; а также на доходы от *собственной* деятельности образовательного учреждения и приобретенные на эти доходы объекты собственности.

ным и рабом на стороне физических лиц, а реально очень часто ничем не отличались от рабов. Их субъектность была ничтожна.

Закон 1992 г. отчасти повторяет нормы советского права, признающие хотя бы частичную субъектность образовательных учреждений, и добавляет к ним некоторые усиливающие. В частности, таковой является ст.47 – Предпринимательская деятельность образовательного учреждения. При этом ограниченный перечень видов такой деятельности начинается с реализации и сдачи в аренду основных фондов и имущества образовательного учреждения. Субъектность образовательного заведения также отражено в норме (11-2), предписывающей заключение договора между ним и его учредителем.

На практике российский минфин постепенно усиливал практику советского времени "сдержанного выделения ресурсов". В начале 2000-х гг. значительные объемы бюджетных средств выделялись в середине последнего квартала, а принятие документов на проведение расчетов заканчивалось ранее завершения финансового года. Неиспользованный остаток зачислялся в доход бюджета. О степени целесообразности такого "освоения" средств можно думать все, что угодно.

в) Выделение средств на образование рассматриваемым законом предусматривалось в целом не менее десяти процентов национального дохода (40-2). При этом средняя оплата преподавателей вузов должна была превышать среднюю по промышленности вдвое, а у всех остальных преподавателей быть не ниже ее. Эти цифры, по-видимому, отражают представление о роли образования и месте преподавателей в обществе, ориентированном на будущее, на экономику знаний и в какой-то мере сопоставимы с аналогичными цифрами стран, на которые равняется наша страна в своих долгосрочных планах.

В течение многих лет ежегодно принималось решение о приостановлении действия указанных статей на очередной финансовый год, пока их совсем не отменили⁷.

Финансирование учебных заведений должно осуществляться (41-2) на основе "*нормативов финансирования, определяемых в расчете на одного обучающегося, воспитанника*". Исключение делается только для малокомплектных сельских школ, в которых "*норматив финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся*".

Эта норма закона также не выполнялась, хотя она не привязана к обязательствам государства, выраженным в количественной форме, и имеет скорее методический характер. Причина ее невыполнения совсем иная.

Любой вводный учебник по экономике в разделе, посвященном издержкам производства, содержит разделение издержек на постоянные и переменные. Только вторые имеют прямо пропорциональную привязку к результату и чем-то похожи на описанный выше "*норматив финансирования*". Постоянные издержки такой привязки иметь не могут, а потому и предписанный норматив – химера, которую могли придумать лишь люди, не имеющие никакого экономического образования и не имевшие ~~ни~~ дело с реальным финансированием.

Столь же далекий от здравого смысла имеет и следующая норма (41-4), предписывающая местным органам устанавливать нормативы, обеспечивающие покрытие *средних* по своей территории расходов на образовательное учреждение. При этом часть таких учреждений будет устойчиво недофинансироваться, а часть – получать избыточные средства.

Но и это не предел. Закон предписывает негосударственным учебным заведениям иметь "*нормативы финансирования*" и указывает, что они не могут быть ниже аналогичных государственных нормативов. Но что это за нормативы с точки зрения права и почему него-

⁷ Для справки: В 2004 г. средняя месячная заработная плата преподавателей вузов составляла 6,5 тыс. рублей с учетом всех видов доплат, а учителей в школах – 3,9 тыс. рублей, при средней по промышленности 7,9 тыс. рублей. Как известно, в ближайшие три года намечено поднять оплату труда в бюджетной сфере в полтора раза. Если за это время средняя заработная плата по промышленности вырастет на 20 процентов (т.е. на 6 процентов в год), то у преподавателей вузов есть шанс догнать по заработной плате среднего работника промышленности. Учитель будет к этому времени получать около 60 процентов от средней по промышленности против 50 процентов в настоящее время.

сударственным заведениям запрещается эффективнее использовать свои ресурсы, чем государственным?

Возникает вопрос, на который пока нет ответа: зачем в законе об образовании прописывать нормы явно не того уровня конкретности, который требуется в федеральных законах, не говоря уже о безграмотности самих этих норм? Зачем повторять эти нормы вновь и вновь с упорством, достойным лучшего применения?

Понятие норматива широко применялось именно в плановом хозяйстве⁸. Причем применялось оно очень по-разному, по крайней мере, в двух противоположных случаях – агрегированных расчетов на уровне страны в целом и конкретных расчетов на уровне отдельных хозяйствующих субъектов.

В первом случае нормативы имели обобщенный характер и имели своей реальной основой пресловутый "достигнутый уровень". Например, были "миллионники", т.е. нормативы расходов проката, цемента, пиломатериалов и т.д. в соответствующих единицах измерения на один миллион рублей капитальных вложений, дифференцированные по отраслевым министерствам и ведомствам, союзным республикам. На их основе распределялись по агрегированной номенклатуре фондируемые ресурсы. Эти нормативы, как только что отмечалось, основывались на фактическом положении дел в предшествовавшем периоде, отражали сложившуюся технологическую структуру капитального строительства. Как правило, эти нормативы для нового планового периода волевым образом изменялись в целях поощрения "прогрессивных структурных сдвигов" (например, повышения доли прогрессивных строительных материалов).

Во втором случае нормативы строго привязывались к конкретным технологиям производства, даже отдельным технологическим операциям. Продолжая пример, связанный со строительством, здесь можно назвать детальнейший набор строительных норм и правил (СНиП), которым обязаны были руководствоваться проектировщики, сметчики, прорабы. Например, выемка грунта для столбов линии электропередачи имела разный норматив трудоемкости в зависимости от времени года. Конечно, были и типовые проекты сооружений, при использовании которых применялись утвержденные комплексы норм расхода ресурсов, но многие сетевые объекты приходилось "осмечивать" сугубо индивидуально.

Никому не могло бы прийти в голову, с одной стороны, применять "миллионники" для обеспечения ресурсами или финансирования конкретных объектов (это примерно то же самое, что руководствоваться средней температурой по больнице при определении диагноза или лечении конкретного пациента) и, с другой стороны, утверждать на федеральном уровне всю массу конкретных нормативов, которые к тому же, во-первых, зависят от масштабов применения тех или иных технологий (экономисты, как известно, называют это эффектом изменения масштаба) и, во-вторых, от структурных изменений.

Поэтому "федеральный норматив финансирования учреждения в расчете на одного обучающегося", пусть даже дифференцированному "по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения" – это плод законотворчества людей, по-видимому, имевших смутное представление о плановой экономике и, тем более, об экономике рыночной. В действительности "ближайшим родственником" такого норматива является обычная рыночная цена отдельной образовательной услуги (преподавания, контроля результата обучения), которая только в условиях, близких к совершенной конкуренции, близка к затратам (одновременно средним и предельным), так или иначе привязанным к одному обучающемуся применительно к сложившейся педагогической технологии. Что же касается среды, как внутри учебного заведения, так и вне его, оказывающей образовательные воздействия на каждого, кто в ней пребывает, то расходы на нее вряд ли могут быть качественно, или хотя бы грамотно, определены "на душу обучающегося".

⁸ В структуре Госплана СССР существовал даже специализированный Научно-исследовательский институт планирования и нормативов (НИИПиН), располагавшийся по адресу Москва, Кочновский проезд, д. 3, где сейчас находятся структурные подразделения Государственного университета – Высшей школы экономики (ГУ-ВШЭ).

Если не шархаться от слова "смета" как якобы "пережитка прошлого", то можно было бы разумно сочетать укрупненные нормативы на верхних уровнях иерархии управления образованием и старое доброе сметное финансирование, которое отнюдь не исключает принцип "целевого использования бюджетных средств" на уровне конкретных образовательных заведений, тем более что модные сейчас "бизнес-планы" – это, в значительной мере, лишь его новое название, а система централизованно устанавливаемых финансовых нормативов, привязанных к технологиям, является основой составления смет расхода бюджетных средств и в странах с развитой системой рыночных отношений.

Следует также иметь в виду, что элитарный "гумбольдтовский" университет может успешно финансироваться только в индивидуально-сметном порядке, а массовый вуз с широкой социальной миссией просто обязан финансироваться не только и не столько неким всезнающим "центром", сколько региональным (или даже местным) сообществом, что опять-таки не требует "федерально-нормативной" риторики, а вполне обеспечивается стандартными приемами обсчета затрат и результатов, прозрачными для всех заинтересованных участников.

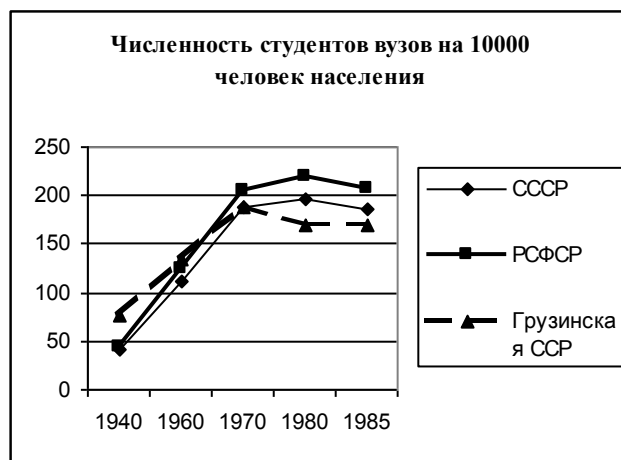
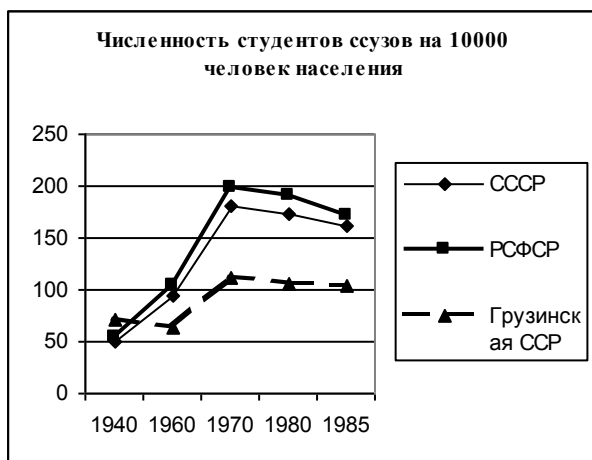
В целом, оказывается, что по каждому из трех обозначенных (семья – учебное заведение – общество) аспектов закон "Об образовании" в редакции 1992 г. легко уязвим для критики как минимум юридического и экономического характера. Из них наиболее приближенным к здравому смыслу (в теории, но не на практике) являлся аспект, касающийся учебных заведений.

Конституция Российской Федерации 1993 г.

а) Противоречивость гарантий по образованию, имевшаяся в законе, была снята в Конституции. Она подтвердила базовый характер основного общего образования тем, что оно было названо обязательным (43-4), при этом полное общее образование вообще в конституции не упоминалось, равно как и оба типа начального образования – общего и профессионального.

По-видимому, разработчики соответствующих положений и закона, и конституции хорошо запомнили и извлекли урок из непродуманного перехода к всеобщему полному образованию тридцатью годами ранее.

Приводимые ниже графики⁹ показывают несколько важных моментов. Во-первых, переход к всеобщему полному образованию в СССР после 1970 года (возможно, спровоцированный тогдашним взлетом цен на нефть) "подкосил" среднее специальное образование и заложил основу диспропорций в развитии среднего и высшего специального образования.



Во-вторых, высшее образование в России после этого стало развиваться еще более опережающими темпами, т.к. оно работало не только на Россию, но и на весь Советский Союз (на графике это показано на примере Грузинской ССР).

⁹ Народное хозяйство СССР в 1985 г., М., изд. "Финансы и статистика", 1986, с. 511.

В-третьих, нынешний пик показателя количества студентов вузов, обучающихся на бюджетной основе, на 10000 человек населения, в России уже достигался в предыдущей волне демографического эха войны. Тогда это прошло незаметно, поскольку государство еще не ушло из образования, а сейчас породило большую суету со связкой "Единый государственный экзамен – Государственные именные финансовые обязательства (ЕГЭ-ГИФО)". В исходном замысле она была призвана заместить ожидаемое по демографическим причинам исчезновение внебюджетного финансирования на подготовительных отделениях и за счет обучения т.н. "платных студентов" повышенным государственным финансированием студентов, поступающих в престижные по тем или иным соображениям вузы. Ожидания эти оказались далекими от рациональных. На практике в престижных вузах нет отбоя от желающих получить образование за деньги, причем большие по российским понятиям деньги – от 5000 долларов США в год и выше. Стоило ли поднимать шум? ГИФО, по-видимому, тихо умерло, а для ЕГЭ еще надо найти подходящее применение с минимальной нагрузкой на бюджет.

Но пострадали не только техникумы. Пострадали все учебные заведения, а главное – те, кто в них учился. Раньше качество и доступность общего образования реально гарантировалось единой общеобразовательной основной школой, по окончании которой подростки получали первую возможность повлиять на свою судьбу и тем самым приобщиться к миру взрослых.

При этом старшая школа была по сути дела подготовительной к дальнейшей учебе в вузе или техникуме, который тогда по многим параметрам был ближе к вузу, чем к профессионально-техническому училищу. Советская старшая школа в течение нескольких десятилетий и по технологиям, и по преподавательскому составу была ориентирована не на всех, а на более способных к получению дальнейшего образования в непрерывном формате. Другие получали профессию, шли во взрослую жизнь, имея достаточно реальные возможности продолжить получение общего образования в вечерней школе. Дорога к знаниям ни для кого не была закрыта, хотя всем было понятно, что учиться после работы труднее и в школе, и в любом другом учебном заведении.

Ломка старшей школы тридцать лет назад понизила качество образования и за счет изменения целей образовательного процесса, которые стали более размытыми (готовить не только к дальнейшей учебе, но и к жизни), и за счет ухудшения состава учащихся, и за счет нехватки, особенно поначалу, подготовленных преподавателей, лабораторного оборудования и иного материального обеспечения.

В результате именно тогда началась широкая практика репетиторства, вынужденного втягивания вузов в преподавание школьных предметов или в самих школах, или у себя на младших курсах. В любом случае это не могло не сказаться и на качестве подготовки специалистов, количество которых тогда же начало терять пропорции, типичные для индустриального общества. Сейчас начатая тогда тенденция привела к тому, что начальное, среднее и высшее образование получают у нас соответственно 15, 23 и 62 процента от общего числа получающих профессиональное образование. Теперь и вузы во многом выполняют не свойственную им в прежние годы функцию "социального отстойника" для митрофанушек обоих полов.

Возобновившиеся в самое последнее время разговоры о необходимости сделать обязательным полное общее образование под предлогом вступления в информационное общество на самом деле предвещают не шаг вперед от зафиксированных в конституции гарантий, а шаг назад, подрыв приоритета начального и среднего профессионального образования, провозглашенного в Программе модернизации образования до 2010 г., но так и не реализованного на практике.

В странах, которые впереди нас по уровню финансирования образования и гораздо ближе к экономике знаний, старшая школа остается сильно дифференцированной. Для тех, кто после основного общего образования переходит к получению профессионального, в Европе предусмотрен процесс, аналогичный Болонскому процессу в высшей школе, – брюгг-

ский (или брюггско-копенгагенский) процесс, а также возможности продолжения образования в течение всей жизни, причем не только профессионального образования, как это чаще всего трактуется у нас.

Если посмотреть на содержательные доводы тех, кто сейчас выступает за повторение пройденного, за обязательное полное общее образование, то в них нетрудно обнаружить полное сходство с аргументацией тех, кто стоит за сохранение в высшей школе моноуровневой подготовки специалистов по пятилетней программе и против замены ее двухуровневой ("4+2"). Конечно, линейная одноступенчатая подготовка позволяет выстраивать цельную логичную программу, исключая повторы. Но она уступает в гибкости двухступенчатой. Сейчас предлагается в средней школе равняться на прошлый опыт высшей школы, а высшей – на прежний опыт средней школы. Возможно, это сейчас стало рационально. Но это еще надо доказать. Вспомним также, что сразу после полной школы ребята уходят в армию и в профессиональное образование, в том числе начальное, попадают (если вообще попадают) только после 20 лет.

Наряду с основным общим образованием в конституции общедоступным и бесплатным было объявлено также *среднее профессиональное образование*, которое ранее по закону было доступно только на конкурсной основе, т.е. ограничено.

Эта вполне ясно сформулированная норма конституции не соблюдается даже на уровне федеральных законов об образовании. Возможно, эта норма действительно плоха. Но нарушение конституции вместо внесения в нее поправок, хотя бы даже требующих проведения референдума, как это положено и по статье об образовании, это плохой пример для подражания.

В той же (43) статье Конституции были упомянуты федеральные государственные образовательные стандарты, но уже без жесткой связи с финансовыми обязательствами государства. Причем в этом же (пятом) пункте говорится о поддержке государством различных форм образования и самообразования. Это дает юридическую возможность более широкой трактовки и образования, как "вложения средств в будущее страны"¹⁰, и самих стандартов, призванных повысить безопасность для жизни общества всех источников образовательного воздействия на каждого его члена. Нетрудно заметить, что такое воздействие, причем в данном случае крайне негативное, оказывают не только СМИ, но и законодатели, принимающие нормативные акты, противоречащие конституции, и судебная власть, которая их не поправляет, не говоря уже об исполнительной власти, которая такие нормативные акты предлагает.

Для *высшего образования* была сохранена ограниченная доступность в виде конкурса, но снята его платность: "Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии". Тем самым государство было в значительной мере лишено возможности для обеспечения своих текущих и долгосрочных интересов использовать инструмент финансирования с последующей "отработкой" в течение ряда лет на должности врача, учителя, инженера на предприятии оборонного характера с получением заработной платы ниже сложившейся рыночной. Все это оно может делать исключительно за пределами того контингента, который по конкурсу получает образование бесплатно.

По сути дела именно такой кредит во многом сохранял возможность государства направлять часть выпускников вузов на те рабочие места, которые ему необходимы для выполнения своих функций, являясь логичным преемником планового распределения в новых условиях, его переводом из формы скрытого бартера в цивилизованную экономическую и юридическую форму. Аналогичные способы обеспечения доступности высшего образования широко практикуются и в других странах, включая развитые европейские, и даже США, в

¹⁰ "Считаю, что должен быть изменен сам подход к образованию. В эпоху глобализации и новых технологий – это не просто социальная сфера. Это *вложение средств в будущее страны, в котором участвуют* компании и общественные организации, все граждане без исключения, *все заинтересованные* в качественном образовании наших детей (курсив мой, – Л.Г)" Послание Президента РФ 2001 г.

которых половина федерального бюджета образования расходуется на помощь студентам в получении образования.

Сохранив конкурс как условие доступа к высшему образованию и тем самым *ограничив* его доступность (для среднего профессионального образования почему-то общедоступность, наоборот, была введена через отказ от процедуры конкурса) конституция вместо государственного образовательного кредита ввела бесплатность. Таким образом, бесплатность была конституционно *отделена* от доступности, что почему-то не было осознано в нашей стране. Причина этого, возможно, в нашей традиционной склонности к игнорированию законов, даже Основного закона, если они в чем-то нас не очень устраивают.

По факту сейчас платное высшее образование стало более доступным, чем бесплатное, т.к. полностью оплачивают свое обучение уже более половины студентов вузов. Справедливости ради следует отметить, что многие из них при этом получают второе высшее образование (как правило, экономическое, управленческое или юридическое) в заочной форме. Таких сейчас насчитывается едва ли не половина: в прошлом учебном году из почти 6 млн. обучавшихся в государственных вузах более 2 млн. учились заочно. В негосударственных вуза доля заочников еще выше.

Фактический отказ от советского понимания бесплатности было бы логично дополнить отказом от прежнего понимания конкурсности. Норма конституции предписывает *конкурс*, а не *конкурсы*, как условие права на бесплатное высшее образование. Прежнее и все еще действующее понимание конкурса ей не соответствует, так как вместо "конкурса", зафиксированного в Конституции, имеется огромное количество "конкурсов" в сотнях вузов по сотням специальностей. Даже если исключить факты коррупции, единственность конкурса отсутствует. Каждый вуз, более того, каждая приемная, если не предметная, комиссия становится трактователем единой конституционной нормы.

По сути дела, из существующих сейчас процедур отбора только Всероссийская олимпиада школьников и аналогичные профессиональные соревнования соответствуют норме конституции. Тот факт, что победители и призеры олимпиады, а также члены сборных команд Российской Федерации, участвовавших в международных олимпиадах по общеобразовательным предметам, уже сейчас в соответствии с законом (16-3) зачисляются в вуз без вступительных экзаменов, формально противоречит Конституции, так как они, не сдавая вступительных экзаменов, не участвуют и в "конкурсах", основанных на их результатах. На самом деле духу Конституции это более чем соответствует, так как они участвуют в реальном всероссийском конкурсе. Прием остальных студентов мог бы осуществляться вузами самостоятельно на самых различных условиях, в том числе и с учетом модифицированного ЕГЭ, в интересах общества, государства, его отдельных граждан.

б) Статус и финансирование образовательных заведений в конституции особо не описывались. Тем не менее, важно иметь в виду, что во всей конституции наряду с учреждениями как таковыми отдельно назывались государственные и муниципальные учреждения здравоохранения (41-1) и образовательные учреждения (43-2,3). Все виды бесплатного образования – и общего и любого профессионального – каждый мог получать также на предприятиях.

В дальнейшем это обстоятельство было полностью проигнорировано разработчиками всех нормативных документов. Медицинские и образовательные учреждения по статусу были подверстаны ко всем остальным. Особые и к тому же очень различающиеся между собой функции этих стратегически важных учреждений при этом никак не учитывались. Общим у них является невозможность провести сколько-нибудь точную связь затрат и результатов в конкретных учреждениях. Спецификой образовательных учреждений является то, что само образование услугой не является. Услуги в этой сфере лишь дополняют самостоятельную активность обучающихся людей, но не замещают ее.

Не повезло и предприятиям. В Гражданском кодексе они присутствуют в основном как унитарные или казенные заведения с крайне ограниченной субъектностью наряду с такими же бесправными учреждениями.

в) Выделение средств на образование никак конституцией не регламентировано. Его объемы должны, по идее, обеспечивать объявленные гарантии бесплатности, но поскольку высшее образование по конституции не обязательно и не общедоступно, исполнительная власть может в значительной мере варьировать степень доступности полностью бесплатного образования, учитывая необходимость за его пределами обеспечивать свои потребности в кадрах на условиях предоставления возвращаемого, частично возвращаемого и невозвращаемого кредита.

Закон "Об образовании" 1996 г.

а) В этой редакции закона, теперь уже вопреки конституции, среднее профессиональное образование не является общедоступным, а предоставляется по конкурсу, хотя конкурсность доступа снята с начального профессионального образования. Оно, как и все общее образование, стало общедоступным¹¹. Кроме того, продолжена линия на то, что финансирование образования гарантируется исключительно в пределах образовательного стандарта. О том, что при этом на воспитание практически ничего не остается, выше уже говорилось. К сказанному можно добавить, что стандарт в соответствии с законом предписывает только обязательный минимум содержания (7-1), а не его средний уровень, норму, не говоря уже о чем-то большем. Это значит, что все, что минимум превышает, – не финансируется, если не считать граждан, проявивших выдающиеся способности. Им может быть дана стипендия для обучения за рубежом.

Другими словами, законодатели не воспользовались возможностью более гибко подойти к образовательным стандартам, предоставленной конституцией, и остались в рамках шор, надетых в 1992 г.

В этой редакции закона (ст.41-10) появилось еще одно новшество, ограничившее для российских граждан доступность платного профессионального образования по юриспруденции, экономике, менеджменту, государственному и муниципальному управлению в государственных ссузах и вузах 25 процентами от приема обучающихся по каждому направлению подготовки (специальности)¹².

Благое пожелание законодателей очевидно: взрыв спроса на таких специалистов после исчезновения планового хозяйства породил массовое предложение соответствующих образовательных услуг очень разного качества. Однако привычное административное ограничение породило очевидное следствие – бурный рост негосударственных учебных заведений, специализирующихся как раз на этих специалистах. Причем не редкостью были случаи, когда негосударственные заведения существовали больше на бумаге, чем в жизни. Студенты-платники ходили на лекции и на другие занятия вместе со своими ровесниками, которым посчастливилось пройти конкурс и попасть в государственный вуз. Учились вместе, а числились раздельно. Но это было в лучшем для них случае. В худшем – многие негосударственные заведения занимались откровенной халтурой за доступные для потребителей деньги.

б) Особенности статуса и финансирования государственных учебных заведений в новой редакции существенных не менялись за исключением нормы, прямо запрещающей приватизацию государственных и муниципальных учебных заведений. Этой нормы не было в первой редакции, а здесь она появилась в результате активных действий ректорского корпуса. Именно в этот период в других сферах шли процессы приватизации, которые нередко сопровождались смертельными исходами участвующих в них физических лиц.

¹¹ Ст. 5-3: "Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые".

¹² Эта норма была на практике усугублена трактовкой министерских чиновников, которые под приемом понимали исключительно прием на бюджетной основе, что превращало 25 процентов в 20.

в) В выделении средств на образование появилась новая норма. Вслед за абзацем с 10 процентами от национального дохода на все образование, который к тому времени перестал быть основным обобщающим показателем, уступив это место валовому внутреннему продукту, в ст. 40-2 появился абзац, специально посвященный высшему образованию: "Доля расходов на финансирование высшего профессионального образования не может составлять менее трех процентов расходной части федерального бюджета. При этом за счет средств федерального бюджета финансируется обучение в государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования не менее 170 студентов на каждые 10 тысяч человек, проживающих в Российской Федерации".

О процентной доле по высшему образованию здесь можно ничего не говорить – ее судьба такая же, как и у аналогичной доли по образованию в целом, а вот норма "170/10000" заслуживает особого разговора. Почему-то очень многими людьми, в том числе законодателями, она воспринимается как норма, обеспечивающая соблюдение Конституции в части доступности¹³ высшего образования, не подлежащая даже обсуждению.

Сам этот показатель не нов в российском образовании. Мы уже видели его применение в СССР как характеристику образовательной сети страны, позволяющей оценивать и сравнивать ее региональные составляющие. Но теперь этот показатель перестал быть аналитическим, мониторинговым и стал нормативным. Введя такой норматив, по советской традиции зафиксировавший "достигнутый уровень"¹⁴ и, следовательно, не имевший никакого рационального обоснования, законодатель резко сократил возможности исполнительной власти по защите интересов государства в виде контрактной формы подготовки специалистов по направлениям, представляющим особый интерес для государства.

Невозможно представить себе, какими рациональными соображениями руководствовались при этом и разработчики этой нормы, и законодатели, принявшие ее.

С точки зрения провозглашенного руководством страны курса на экономику, основанную на знаниях, было бы логичным увязывать средства, выделяемые в федеральном государственном бюджете на высшее профессиональное образование, с величиной ВВП. Например, можно было бы законодательно установить, что финансирование высшего образования на очередной бюджетный период не может быть меньше среднегодовой доли этой статьи расходов федерального бюджета в валовом внутреннем продукте (ВВП) за пять предшествующих лет.

Такая привязка, во-первых, соответствовала бы содержательной связи между высшим профессиональным образованием и его конечным результатом – производством благ. В обществе, основанном на экономике знаний, именно высшее образование должно вносить наибольший вклад в экономику и ее развитие. Предложенная формулировка – о не снижении доли государственных расходов на это образование – как раз и представляет собой минимальную гарантию ориентации нашего развития в данном направлении. Разумеется, сейчас Россия нуждается в "большом скачке" в сфере образования, причем в скачке, качественные и количественные параметры которого пока никто толком не понимает.

Во-вторых, такая формулировка освобождает государство от привязанности этих расходов исключительно к бесплатности высшего образования, причем к бесплатности не прежнего, советского типа, когда ее фактически не было, а был натуральный обмен – все, кроме отличников, получавших красный диплом, дававший право на свободное распределение, отработывали определенное количество лет там, куда направят в плановом порядке (отработывали и отличники, но в самостоятельно выбранном месте). Появляется возможность значительно повысить доступность платного, точнее, *частично* платного высшего образования или бесплатного в прежнем смысле слова, т.е. мены, в тех отраслях, где это надо госу-

¹³ Чрезмерное "сближение" понятий бесплатности и доступности, как представляется, присутствует и в уже цитированном Послании-2001: "Мы должны четко разграничивать сферу *бесплатного* образования, сделав *доступ* к нему справедливым и гарантированным, и платного, дав ему адекватную правовую основу".

¹⁴ В защиту советских плановиков можно сказать, что у них этот "достигнутый уровень" был величиной плавающей – для каждого планового периода свой. А здесь получилась плохая пародия на плановое хозяйство.

дарству (образование, медицина, безопасность), решая одновременно задачи обеспечения кадрами жизненно важных для общества и государства сфер экономики.

В-третьих, сокращение в ближайшие 10 лет практически в два раза числа выпускников средних школ при действии этой нормы уже само по себе будет способствовать увеличению расходов из федерального бюджета "на душу студента".

Однако, как уже отмечалось, в настоящее время основным "подушевым" нормативом государственного финансирования высшего образования в России является норма "170/10000". По замыслу, она должна способствовать сохранению доступности высшего образования на бесплатной основе "на достигнутом уровне". Замысел – доступность – был хорош и правилен, но его воплощение оказалось некачественным.

Прежде всего, некачественность нормы "170/10000" состоит в том, что она не учитывает того факта, что студенты могут обучаться в разных формах: очно, очно-заочно, заочно. Все эти формы значительно различаются по уровню нагрузки на бюджет, а также по качеству конечного результата. При желании можно повысить "отдачу" бюджетных средств за счет увеличения доли студентов, которые получают бесплатное образование по конкурсу по заочной форме.

Если сейчас на 10 тысяч населения учится около 220 человек, то есть на 50 человек больше минимума, то Минфин может в любой момент сократить финансирование высшей школы на четверть и при этом вполне вписаться в рамки "гарантий", установленных законом. Можно сказать, что в настоящее время объем финансирования высшей школы полностью зависит от субъективного мнения руководства Минфина.

Далее. Как известно, Россия сейчас вымирает. При ежегодном убывании населения примерно на 1 млн. человек это означает уменьшение "нижней границы финансирования" на 17000 студентов, т.е. за 10 лет действия этого норматива нижняя граница финансирования уже уменьшилась на 150-200 тысяч студентов и будет сокращаться впредь. Тот факт, что за эти годы контрольные цифры приема не сокращались, а увеличивались, не должен вводить в заблуждение. Минобрнауки России в рамках собственных полномочий повышало контрольные цифры приема на первый курс с тем, чтобы хотя бы частично сохранить ранее достигнутый уровень доступности бесплатного высшего образования для очередного поколения выпускников средней школы, которое в силу действия очередной повышательной фазы демографического эха войны постоянно росло. Тем не менее, доступность высшего образования на бюджетной основе "на душу выпускника средней школы" заметно снизилась¹⁵.

В ближайшие 10 лет противоположная, понижительная фаза демографического эха войны приведет к тому, что выпускников средней школы, количество которых уменьшится вдвое, "не хватит", чтобы соблюдать норматив "170/10000", тем более что выпускники средней школы должны идти не только в вузы.

Таким образом, еще одна причина некачественности норматива "170/10000" состоит в том, что он не учитывает продолжающегося сильного воздействия на изменения демографической структуры населения последствий Великой отечественной войны 1941 – 1945 гг.

Кроме того, следствием применения норматива 170/10000 является практическое отсечение малообеспеченных слоев населения от бесплатного высшего образования, которое именно для них особенно важно в силу малой доступности платного при сложившихся в России его формах (более чем полное покрытие затрат на обучение с тем, чтобы вузу было на что поддержать обучение студентов на бюджетной основе). Более обеспеченные слои населения имеют большие возможности лучше подготовить своих детей к прохождению полного набора конкурсных испытаний, будь то традиционные вступительные экзамены или ЕГЭ, для зачисления в вуз на бюджетной основе. Социологические опросы показывают, что отсутствие притязаний на получение высшего образования связано в более чем половине случаев с отсутствием необходимых денежных средств. Следствием является усиление и за-

¹⁵ В 1990/91 учебном году соотношение принятых в вузы за счет бюджета к получившим аттестат о среднем (полном) высшем образовании было равно 54,1%, а в 2002/03 учебном году оно составило 40,91%.

крепление социального расслоения населения, что снижает его устойчивость и сопротивляемость внешним и внутренним угрозам.

Еще одна причина не качества норматива "170/10000" состоит в том, что она относится ко всей территории страны в целом без учета значительной демографической и иной разнородности входящих в нее регионов. В СССР столичные и многие иные крупные вузы работали на всю страну. Практически все учившиеся в них приезжие студенты, как и некоторые москвичи, не оставались в столице, а в плановом порядке распределялись в соответствии с потребностями государства, общества.

Следующая причина не качества норматива "170/10000" состоит в том, что государство, расходуя средства на финансирование высшей школы, в настоящее время не имеет никакой законной возможности повлиять на выбор выпускниками дальнейшего жизненного пути, заставить хотя бы часть из них заполнить те рабочие места, которые крайне важны для государства и общества, но в настоящее время не привлекательны для выпускников по экономическим и иным соображениям.

Встречающиеся высказывания законодателей о возможности возрождения "отработки" бесплатного высшего образования свидетельствуют об их неполном понимании существа дела. В СССР все "отрабатывали" по распределению, т.е. соблюдалось полное юридическое равенство людей, получивших высшее образование. Если сейчас ограничить бесплатное образование только теми специальностями, по которым государство может гарантировать получение первого рабочего места, то доля получающих высшее образование на этой основе сильно сократится. Будет ли это работать, например, на "удвоение ВВП"? В любом случае, соотношение 170/10000 соблюсти вряд ли удастся.

Развал СССР и исчезновение планового хозяйства привели к тому, что состав абитуриентов столичных вузов резко поменялся. В основном ими стали выпускники столичных школ, которые тем самым получили повышенный доступ к бесплатному высшему образованию. Но профессиональный состав профессорско-преподавательского состава не был ориентирован на столичный рынок труда. Поэтому закономерно резкое возрастание доли выпускников, не работающих по полученной специальности, хотя здесь действуют и другие факторы, прежде всего связанные с уровнем оплаты труда в бюджетных сферах (образование, медицина, культура).

В то же время у нестоличных жителей доступность высшего образования резко понизилась. Но даже если она повысится с помощью мер поддержки студенчества, не учитывающих потребности регионов в кадрах высшей квалификации, то конечный результат будет негативный. Практика показывает, что студент, проучившийся 5 лет в столице или другом крупном вузовском центре, старается там же остаться работать и жить. К тому же, по-прежнему ("постоянному") месту жительства чаще всего нет работы по полученной им специальности.

Федеральный Закон №122 ("о монетизации льгот") 2004 г.

а) Весной 2004 г. Правительство России внесло проект поправок, связанных с сокращением государственных федеральных гарантий граждан в области образования, а также трудовых прав и гарантий работников образовательных учреждений. Среди них были и такие, которые немедленно вызвали крайне отрицательную реакцию ректорского корпуса, например, об отмене права на аренду/взятие в аренду помещений.

Их борьба с такими предложениями увенчалась успехом, однако в число принятых законодателями поправок вошла и такая новация: "Получение на конкурсной основе бесплатного среднего профессионального и высшего профессионального образования в государственных образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования *в пределах федерального компонента государственного образовательного стандарта* осуществляется в федеральных государственных образовательных учреждениях и в образовательных учреждениях субъектов Российской Федерации в соответствии с заданиями (контрольными цифрами) по приему студентов на бесплатное обучение (курсив мой, – Л.Г.)" [ФЗ-122, ст.16, п. 22.].

Федеральный компонент в ГОС ВПО составляет в среднем около 70-80 процентов от общего объема трудоемкости освоения образовательной программы. Это значит, что около года из 4-5 лет образования по программам бакалавра и специалиста государством финансироваться не будут. По-видимому, эти расходы должны взять на себя регионы, если у них будут возможности и потребности, или предприятия, или сами студенты, точнее, их родители. Но если никто не доплатит, диплом выдаваться не будет из-за не соблюдения требования стандарта по объему подготовки. Выделенный курсивом фрагмент ничего общего с Конституцией не имеет. Это – некая весьма вольная и, как теперь оказалось, далеко не безобидная трактовка конституционной нормы.

Реализация этой новой нормы федерального закона об образовании связана с большими техническими трудностями, так как в стандартах по разным направлениям (специальностям) предусмотрены разные доли федерального компонента в ГОС ВПО, а вузы часто реализуют по несколько десятков образовательных программ подготовки бакалавров, специалистов, магистров. Однако для Счетной палаты эти трудности не имеют значения. По всей видимости, эта норма будет отменена при первом удобном случае. Однако кто-то ее написал, предложил, а законодатели за нее проголосовали.

б) Попытка лишить вузы прав в сфере арендных отношений, о которой говорилось выше – это продолжение линии на сокращение субъектности юридических лиц, занимающихся образованием за счет и в интересах государства. Здесь ректоры пока отстаивали свои права, а на других направлениях – нет. В частности, сейчас все расчеты могут вестись только через казначейство, а в части использования бюджетных средств – к тому же только в рамках соответствующих статей. Коррективы возможны, но только в первом полугодии и весьма ограниченные. Главное – этим законом упразднена какая бы то ни было собственность государственных образовательных учреждений.

Тем самым их юридическая субъектность стала ничтожной. Они стали не отличимы от рабов. При этом формально сохраняется принцип автономности образовательных заведений, они по-прежнему должны воспитывать самостоятельных личностей, чтящих общечеловеческие ценности, уважающих права и свободы, плюрализм (ст. 2: Принципы государственной политики в области образования). О том, что понимается в современном мире под образованием, видимо, лучше просто забыть.

Главное отличие — переход обучающегося с позиции объекта образовательного воздействия на позицию субъекта, получающего в ходе своего собственного образования разнообразные услуги, связанные с освоением им чужих знаний, овладением новыми компетенциями, объективной оценкой результатов его собственной образовательной деятельности, осуществляемой как индивидуально, так и совместно с другими людьми.

Возможно, одно из самых емких описаний нового понимания образования представлено в докладе Комиссии по образованию ЮНЕСКО, подготовленном в прошлом десятилетии группой авторитетных специалистов из самых разных стран мира под руководством Жака Делора. Доклад называется: "Образование: сокрытое сокровище". На русском языке он появился в 1997 г. и прошел практически незамеченным нашим образовательным сообществом – не до того всем было в то тяжелое время. Теперь, как представляется, время пришло, если мы по-прежнему надеемся на достойное место в мире по уровню образования как подрастающих поколений, так и взрослого населения. Главное отличие – переход обучающегося с позиции объекта образовательного воздействия на позицию субъекта, получающего в ходе своего собственного образования разнообразные услуги, связанные с освоением им чужих знаний, овладением новыми компетенциями, объективной оценкой результатов его собственной образовательной деятельности, осуществляемой как индивидуально, так и совместно с другими людьми.

Ключевое положение этого доклада, вытекающее из представления об обучающемся как о субъекте, а не объекте, сформулировано следующим образом: "Таким образом, все ведет нас к тому, чтобы пересмотреть этические и культурные аспекты образования и обеспечить каждому возможность понять другого во всем его своеобразии и понять мир в его хао-

тичном движении к некоему единству. Но для этого *следует начать с того, чтобы научиться понимать самих себя*, предпринять внутренние усилия, основанные на знаниях, размышлениях, опыте и самокритике. *Эта мысль должна лежать в основе любого анализа, касающегося образования, учитывая расширение и углубление международного сотрудничества, что и станет предметом наших выводов* (курсив и полужирный шрифт мой, – Л.Г.)".

Именно в этом докладе в развернутом виде был представлен "компетентностный подход" к основным целям образования, который все еще продолжает обсуждаться, а часто и осуждаться некоторыми отечественными специалистами по образованию, без сколь-нибудь серьезного осмысления того, что на самом деле это значит. Речь идет о развитии способностей понимать себя, жить вместе с другими, учиться и трудиться...

Но вернемся с заоблачных высот доклада Ж. Делора к статусу российских вузов. В анализируемый период, который был увенчан ФЗ-122, Минфин делал все возможное и даже невозможное, чтобы ректорам захотелось отказаться от отвоёванного ими запрета на приватизацию учебных заведений.

Похоже, финансово-фискальные органы не в ладах с логикой права той самой собственности, о которой так много говорят и пишут. Если с вуза берут налог на имущество, создаваемое или приобретаемое государственным вузом за счет внебюджетных источников на уставные цели, значит, считают, что это имущество – не казенное, а принадлежащее вузу как субъекту. Если же потом эту собственность переводят в казну, то надо вернуть коллективу как минимум ранее взысканные налоги. Делать вид, что внебюджетные доходы подлежат вменению одного из факторов производства – государственному имуществу – особенно нелепо в случае образовательного учреждения, когда главный вклад в результат делается людьми, прежде всего, преподавателями, а не стенами или даже компьютерами.

Вот что, например, пишет ректор МГТУ им. Н.Э. Баумана, председатель московского совета ректоров: "Налоговая политика существенно ограничивает возможность государственных вузов. Особо хотел бы сказать о налоге на прибыль от внебюджетной деятельности, введенном два года назад. В условиях недофинансирования высшей школы доходы от внебюджетной деятельности инженерные вузы направляют на закупку оборудования, которое учитывается на балансе вуза и становится собственностью государства. Сложилась парадоксальная ситуация – вузы наращивают государственную собственность и платят за это налог, что сокращает возможности вуза по модернизации своей лабораторной базы... На необходимость изменения ситуации с налогом на прибыль говорилось много раз, в том числе и на уровне руководства страны, но положение пока не меняется"¹⁶.

Значительное урезание прав вузов по управлению бюджетными и внебюджетными средствами все последние годы происходило по инициативе Минфина, крайне озабоченного необходимостью в соответствии с принципом субсидиарной ответственности оплачивать из средств бюджета долги государственных вузов.

Позиция Минфина представляется смесью лукавства, невежества и беззакония.

Прежде всего, ни для кого не секрет, что основной причиной "долгов" государственных вузов было их устойчивое недофинансирование из бюджета. Вузы оплачивали часть текущих расходов, подлежащих бюджетному покрытию, из внебюджетных источников в порядке своеобразного "товарного кредита" с надеждой на восполнение потерь после поступления положенных бюджетных средств. Этого часто не происходило и фактически вузы субсидиарно отвечали по обязательствам государства, а не наоборот. Минфин должен обнародовать хотя бы за последние 5 лет соответствующие показатели, чтобы была видна реальная величина "чистой" субсидиарной ответственности по текущим платежам. Скорее всего, она будет отрицательной для государства.

Что касается платежей по капитальным расходам, то очень хотелось бы видеть общую величину поступлений в бюджет от обложения "налогом на прибыль" средств, вкладывае-

¹⁶ Федоров И.Б., "Проблемы и перспективы современного образования" // Машиностроение и инженерное образование. 2004, №1, с. 54.

мых вузами в имущество, используемое на осуществление уставной деятельности. Вещь это незаконная, но широко практикуемая нашими налоговыми органами.

Наконец, очень хотелось бы видеть хотя бы за те же пять последних лет, а лучше за десять, прирост государственного имущества, числящегося за госвузами, обеспеченного за счет внебюджетных источников. Только после этого можно предметно говорить о том, как реально складываются экономические отношения государства с трудовыми коллективами вузов.

Мелочь нового закона, которая резко ограничила возможности самого государства в отношениях с образовательными заведениями, – разрешение на совместное учредительство исключительно для негосударственных образовательных учреждений. При том, что отсутствует плановое распределение выпускников из столиц и крупных вузовских центров, регионы не могут нормально взаимодействовать с работающими на них вузами, почти все, как один, имеющими федеральное подчинение.

в) Этот закон исключил, наконец, статью, конкретизирующую гарантии государства по образованию, оставив только декларативную часть в первой статье: "1. Российская Федерация провозглашает область образования приоритетной". Что же касается псевдо-норм ("170/10000", подушное финансирование), они полностью сохранились. В частности, норматив "170/10000", появившийся изначально в статье, описывающей гарантии, после ее упразднения появился в статье, предписывающей подушное финансирование. Правда, в самой этой статье появилась приписка, легализующая возможность иных, более осмысленных нормативов¹⁷.

Одновременно были сняты все обязательства по финансированию образования даже в пределах государственных образовательных стандартов, если оно происходит вне государственных учреждений – в негосударственных заведениях или в порядке самообразования. Это, конечно, прямое нарушение конституции, провозгласившей равенство всех форм собственности¹⁸, а также поддержку самообразования. Однако, как мы уже могли видеть – далеко не первое и, возможно, не последнее.

Некоторые предложения

Сказанное выше об эволюции правовых норм и нормативов в высшем образовании в нашей стране позволяет предложить некоторые первоочередные меры.

Прежде всего, необходимо как можно быстрее ввести в законы об образовании нормы, гарантирующие как минимум не снижение имеющихся затрат бюджета на образование в целом и на высшее образование как основное средство решения всех стоящих перед страной проблем в особенности, отменив квази-нормы, не гарантирующие в действительности ничего.

Далее, следует вернуть в высшую школу советскую практику условно бесплатного образования, точнее, натуральной мены "высшее образование – отработка" в масштабах, необходимых для обеспечения жизнедеятельности общества и функционирования государства, сохранив безусловно бесплатное образование по конкурсу лишь для весьма небольшого количества молодых людей и предоставив всем остальным реальную возможность получения доступных образовательных кредитов, **в том числе государственных**.

Если современное российское законодательство препятствует выдаче таких кредитов, то надо внести соответствующие изменения в бюджетный кодекс и любые другие законы, кроме Основного закона, чтобы сделать реально возможным то, что практикуется во всех странах, с которыми мы так хотим интегрироваться в высшем образовании. Президент России неоднократно указывал на возможность и необходимость внесения изменений в любые законы, если они диктуются интересами общества, личности и государства, однако на деле в данном случае ничего похожего не происходит.

¹⁷ 41-2: "... Данные нормативы определяются по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения в расчете на одного обучающегося, воспитанника, а также на иной основе".

¹⁸ Ст.8-2: В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Представляется также необходимым, во-первых, юридически четко оформить особый статус государственных и муниципальных образовательных учреждений и учреждений здравоохранения, предусмотренный Конституцией, и, во-вторых, изменить образовательное законодательство в сторону его расширения на всю сферу реального образования, охватив государственными образовательными стандартами ключевые факторы воздействия на людей всех возрастов¹⁹. Среди этих стандартов должны быть и этические наподобие тех, о которых шла речь в Бухарестской декларации (ВЭ-3-2005-ЛГ). Что это вполне выполнимая задача, подтверждают и некоторые из законопроектов, рассматривавшихся в декабре 2004 года в "нулевом чтении". Так, в законопроектах по образовательным организациям предусмотрены меры по предотвращению конфликта интересов, имеющие вид определенного стандарта.

По-видимому, в значительной степени в ликвидации образовательной безграмотности нуждается все наше общество, безропотно вззирающее на то, что делается властями в сфере образования и не делается за его "законодательно оформленными" пределами...

¹⁹ "Если мы возьмем Англию, там система телевизионного рейтинга устроена не так, как у нас. Она в себя включает не только составляющую "количество глаз, которые посмотрели данную программу", она в себя включает некоторые довольно простые, но, тем не менее, ценностные характеристики тех программ, и это влияет на рейтинг канала, и это влияет на поток рекламы. Поговорите с Мананой Асламазян, с людьми из "Интерньюса". Они подробно Вам расскажут, как эта система работает в Англии. На мой взгляд, это решение информационных проблем" (Аузан А.А. Экономические основания гражданских институтов // Публичные лекции, 2004 <http://www.polit.ru/lectures/2004/05/19/auzan.html>).