ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ И НАУЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОБРАЗОВАНИЮ И НАУКЕ
Николай Иванович Булаев

В тексте Послания Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации в 2004 году очерчены главные ориентиры государственной политики страны: «Сегодня, чтобы в непростых условиях глобальной конкуренции занимать ведущие позиции, мы должны расти быстрее, чем остальной мир. Должны опережать другие страны и в темпах роста, и в качестве товаров и услуг, и в уровне образования, науки, культуры. Это вопрос нашего экономического выживания, вопрос достойного места России в изменившихся международных условиях».[1] Президент России ставит задачу вывести российское образование и науку на передовые мировые рубежи.

Образование и наука формируют и развивают интеллектуальный потенциал народа. От уровня образования и науки в стране зависят темпы роста производства, качество производимых товаров и оказываемых услуг. Можно вспомнить события, предшествовавшие реформе национальной системы образования в США. Поводом к реформированию стал факт, что не в США был запущен первый спутник Земли, что наш соотечественник Юрий Гагарин стал первым в мире космонавтом. Тогда русское слово «спутник» вошло во все языки мира, его не нужно было переводить, значение понимал каждый. А американские специалисты начали интенсивно изучать российский опыт формирования национальной образовательной системы и организации научных исследований.

С той поры прошло более 40 лет. Ситуация в мире изменилась. Хотя научно-образовательный потенциал нашей Родины высоко ценится во всех странах мира и сейчас, его использование и развитие необходимо активно улучшать. Организация эффективного государственного регулирования и поддержки образования и науки является непростой задачей. В России действует более

[1] http://www.president.kremlin.ru

115 тысяч школ и дошкольных учреждений, около 4000 учреждений высшего и среднего специального образования, почти 4000 научных организаций. В России насчитывается около 30 млн. школьников и студентов, которым государство должно гарантировать возможность получения образования. В России трудится более 2 млн. преподавателей и научных работников, которым государство должно обеспечить получение достойной зарплаты и укрепление социального статуса. Общество должно уважительно относиться к их труду. Ареал правоприменительной практики огромен из-за наличия такого массива субъектов деятельности, предметов ведения и права. Более 2 тыс. действующих федеральных законов и указов Президента Российской Федерации касаются вопросов образования или науки. Совокупность нормативных правовых актов в области образования и науки нуждается в постоянном заинтересованном анализе, уточнении, коррекции и развитии.

Обилие рассредоточенных по разным отраслям права нормативных правовых актов, содержащих юридические нормы в области образования и науки, вызвало к жизни идею гармонизации соответствующего отраслевого законодательства. Систематизация норм права в рамках единой идеологии позволит выявить и устранить множественные коллизии и юридические несоответствия. Основная цель гармонизации видится в том, чтобы создать единое и непротиворечивое правовое пространство для реализации конституционных прав граждан с учетом роли науки и образования в жизни современного общества, интересов личности и нужд государства. Необходимо закрепить юридические гарантии трудовых прав работников образования и науки, академических свобод и свободы научного творчества, а также прав каждого жителя Российской Федерации на получение общего и профессионального образования. Необходимо разработать действенный правовой механизм исполнения обязанностей и гарантий государства перед обществом и личностью.

Новая правовая идеология в части распределения прав на государственное имущество и нематериальные активы несколько отлична от той, к которой привыкло научно-образовательное сообщество России. К настоящему времени в силу разных причин возникли несоответствия между правовым статусом субъектов образовательной и научной деятельности и их функциями. Юридическая природа указанных коллизий имеет недавние исторические корни. Можно выделить несколько периодов из истории Российской Федерации, когда происходила ломка социально-экономических подходов к государственному регулированию в области образования и науки. Нынешняя правовая система до сих пор представляет собой конгломерат юридических актов, которые условно можно отнести к разным историческим периодам.

До 1990 года в стране существовали в основном государственные образовательные и научные учреждения, финансируемые по смете доходов и расходов. Объем, нормативы и порядок их финансирования устанавливало государство. В науке основными параметрами были затраты на содержание рабочего места и количество штатных единиц. Для определения объема финансирования в системе образования учитывали численность школьных и студенческих мест исходя из состава населения. Система государственных бюджетных учреждений не нуждалась в налоговых льготах, внебюджетных фондах и не использовала систему грантов.

В последующие годы вплоть до 2000 года финансирование в области образования и науки в целом мало отходило от существовавшей ранее схемы, но бюджетные назначения и государственные гарантии, как правило, исполнялись не в полной мере. С целью компенсации неполного финансирования образования и науки из федерального бюджета были введены специальные налоговые льготы. Объем введенных льгот был соизмерим с бюджетными назначениями. Кроме того, учреждениям образования и науки предоставили право использовать средства, полученные в результате предпринимательской деятельности. В этот временной период начала создаваться новая и реформироваться старая инфраструктура в области образования и науки. Начали формироваться новые правоотношения между субъектами научной и образовательной деятельности. Возникли новые понятия и схемы. Возник интерес к созданию негосударственных образовательных учреждений и к приватизации государственных научных организаций. Были введены в обиход новые инструменты экономической поддержки образования и науки: субвенции, субсидии, гранты, финансирование из внебюджетных фондов и из зарубежных источников.

В период после 2000 года финансирование в области образования в целом не отошло от прежней схемы финансирования по форме. Но в отличие от предыдущих лет планируемые бюджетные назначения стали строго исполняться. Поэтому возникли новые тенденции в правовой идеологии и политике. Целевая бюджетная поддержка образования и науки начала вытеснять налоговые льготы в области образования и науки. Возникли новые понятия и юридические конструкции финансового права. Причем развитие финансового и гражданского права опережало развитие отраслевого законодательства. Сложилось положение, когда многие нормы отраслевого законодательства в области образования и науки оказались не согласованными с нормами Гражданского кодекса, Налогового кодекса, Бюджетного кодекса Российской Федерации, введенными в действие в последние годы.

Период после 2003 года характерен тем, что существенная корректировка правовой идеологии в области образования и науки стала одной из задач реформ. Началась глобальная перестройка правовой системы в области образования и науки. Источником и основой преобразований служат социально-экономические реалии нашей жизни, а также стремление России стать полноправным партнером международного сообщества. В соответствии с декларируемой правовой идеологией происходит системное изменение юридических конструкций и положений в различных нормативных правовых актах, относящихся к разным отраслям права.

Наступила пора осознания, что наука и образование сочетают в себе творческую и экономическую мотивацию человека наряду с неотъемлемыми правами гражданина. Наука и образование являются одновременно целью и средством, объектом государственных интересов и инструментом для обеспечения государственных нужд. Для субъекта образовательной или научной деятельности процесс овладения и использования нового знания является личным благом, способствует повышению материального уровня и качества жизни гражданина. Введение в экономический оборот новых знаний и навыков приводит к росту производительности труда и развитию производства, что является общественным благом и первоочередным государственным интересом. Законодательство должно точно выверять необходимую государственную поддержку, направляемую на общественные нужды, учитывать при этом личные интересы граждан и присущие образовательному и научному сообществу принципы самоорганизации и самоуправления. Политика государства должна гарантировать соблюдение прав субъектов деятельности в области образования и науки, а также стимулировать, использовать их заинтересованность. Нельзя мириться с нецелевым использованием бюджетных средств, когда сотни тысяч российских выпускников, обученных за государственный счет, не работают по специальности, когда тысячи молодых специалистов, подготовленных за счет государственных расходов в российских вузах и научных учреждениях, уезжают на работу в другие страны. Нельзя допускать диктат чиновника в области образования и науки. Профессиональное образование не имеет устойчивой связи с рынком труда. Массовый охват высшим образованием сопровождается снижением уровня преподавания. Российское образование по своей фундаментальности занимало и занимает одно из ведущих мест в мире. Условия глобальной конкуренции требуют усиления практической направленности образования, что означает повышение требований к профессиональному образованию.

Общество, предоставляя гражданину возможность реализовать свои творческие возможности в области образования и науки, создает интеллектуальный ресурс, который государство вправе использовать для общественных нужд. С другой стороны, гражданин, получая поддержку государства в получении образования и научном развитии, обременяет себя определенными обязательствами перед обществом.

Результативность реформ в области образования следует измерять по показателям качества образования, его доступности и соответствию потребностям рынка труда. Выпускники школ должны иметь возможность поступать в вузы в соответствии с уровнем их знаний и независимо от имущественного положения родителей. Для этого потребуется абсолютно прозрачная и объективная система оценки знаний при поступлении в учебные заведения, воссоздание в широком масштабе подготовительных отделений в вузах и адресное предоставление стипендий. Одной из самых серьезных проблем является недоступность качественного образования для малоимущих. Обучение, как правило, сопровождается дополнительными платежами, которые не каждый может

себе позволить. Молодым людям, проживающим далеко от престижных университетов, надо обеспечить возможность для сдачи вступительных экзаменов. Сокращение мест в общежитиях, маленькие стипендии зачастую не позволяют детям из малообеспеченных семей, из отдаленных городов и сел получить качественное образование. Необходимо прогнозировать потребность страны в нужных специалистах. Следует стремиться к тому, чтобы большинство выпускников учебных заведений работало по специальности. При этом возможно заключение договора со студентом, который после получения образования, оплаченного из бюджетных средств, должен отработать по специальности определенный срок либо вернуть деньги, затраченные государством на его обучение. Многие вопросы можно решить введением образовательных кредитов. Содержание образования должно соответствовать самым высоким мировым стандартам. Надо максимально наращивать наши возможности там, где российское образование находится на уровне мировых требований или превышает их. В противном случае Россия начнет терять свои позиции в мировом сообществе.

Бюджетные учреждения в области образования и науки наделены государственным имуществом. Уставные документы многих юридических лиц предусматривают субсидиарную ответственность государства по их обязательствам и одновременно независимость в своей экономической деятельности, что несовместимо. Можно выделить три большие группы проблем, требующих решения. Необходимо, чтоб субсидиарная ответственность государства наступала только тогда, когда деятельность бюджетного учреждения осуществлялась под контролем государства. Нужна юридическая ясность в правомочиях бюджетного учреждения по отношению к распоряжению государственной собственностью. Требуется уточнить права, обязанности и ответственность учредителя бюджетного учреждения образования и науки.

Недавно вступившие в силу и подготавливаемые нормативные акты могут серьезно изменить экономическую и правовую ситуацию в области образования и науки. Постановление Правительства Российской Федерации №71 от 10.02.2004 «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений»[2] непосредственно относится к организациям образования и науки, так как большинство из них имеют статус государственных учреждений. В разработанном Правительством Российской Федерации законопроекте «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Земельного кодекса Российской Федерации»[3], предполагается ввести новый порядок налогообложения, в частности, установить льготы по налогообложению образовательных учреждений в точном соответствии с буквой и духом Налогового кодекса Российской Федерации без учета отраслевого законодательства, а право учредителя закреплять землю за учреждением обременить условиями, когда учредитель имеет договор аренды земли или является ее собственником.

Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах», «Положением о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования»)[4] предусматривает деление расходов науки на расходы на фундаментальные исследования, которые включают в раздел общегосударственных вопросов, и расходы на прикладные научные исследования, которые включают в соответствующие разделы функциональной классификации. В составе главных распорядителей средств федерального бюджета могут быть отдельные наиболее значимые учреждения науки, образования.

Должен быть уточнен статус государственных программ. Федеральные целевые программы должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных инвестиционных, научно-технических и (или) структурных проектов, направленных на решение проблем, входящих в компетенцию федеральных органов государственной власти. Ведомственные целевые программы должны объединять расходы на предоставление услуг и реализацию менее крупных проектов.

---

[2] СЗРФ, 16.02.2004, №7, ст. 537.

[3] Принят в первом чтении (постановление 298-IV ГД).

[4] Российская газета, №113, 01.06.2004.

Одно из направлений реформы законодательства состоит в замене льгот по налогам на прямую бюджетную поддержку, что ведет к возникновению новых инструментов финансовой политики. Компенсация, поступающая из федерального бюджета в бюджет региона за плату налога на имущество образовательного или научного учреждения, является межбюджетным трансфертом. Варьируя размер налога на имущество или платы за землю, субъекты Российской Федерации получают инструмент региональной политики в области образования и науки, чем ранее не располагали. Научная и образовательная политика обретают местный компонент, который может оказаться сопоставимым с федеральной поддержкой. Бюджетные компенсации могут стать источником развития, изменить правовой и экономический статус наукоградов.

По предложению Правительства Российской Федерации будет уточнен список юридических лиц, имеющих право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности. Такое право будет предоставлено государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, органам государственной власти и органам местного самоуправления. В связи с этим необходимо дополнить отраслевое законодательство финансовыми инструментами, которые действуют в бюджетном и налоговом законодательстве России. Законы в области образования и науки должны быть откорректированы, чтобы правовой статус субъектов деятельности не противоречил требованиям бюджетного, таможенного и налогового законодательства.

В бюджетном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 30.05.2003 «О бюджетной политике в 2004 году»[5] указано, что должна быть проведена работа по инвентаризации организаций государственного сектора экономики. Все они должны быть подвергнуты тщательному анализу с точки зрения соответствия их функций и задач государственным нуждам. Те из них, которые не удовлетворяют этим критериям, должны быть сняты с бюджетного финансирования и либо приватизированы, либо ликвидированы.

При реформировании системы образования в рамках разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти подготовка специалистов с высшим профессиональным образованием будет сконцентрирована в основном в федеральных государственных учреждениях. Расходы федерального бюджета на эти цели должны планироваться с учетом прогнозов потребности в соответствующих специалистах на различных рынках труда. Необходимо продолжить работу по оптимизации сети вузов, в том числе путем объединения их в комплексы университетского типа, включающие в себя образовательные учреждения различного уровня образования. Государство должно перейти к принципу оплаты бюджетных услуг в соответствии с получаемыми обществом результатами.

За прошедшее десятилетие было принято много нормативных правовых актов, требующих бюджетных расходов, но не обеспеченных финансированием. На всех уровнях власти должны быть сформированы реестры расходных обязательств, предусмотренных ранее принятыми решениями органов власти, и принято решение либо о бюджетном обеспечении расходных обязательств, либо об исключении «необеспеченных мандатов».

Проблема интеграции образования и науки является весьма актуальной для России. Нужно устранить существующее в российском законодательстве юридическое размежевание между образованием и наукой. Надо продумать правовое обеспечение процесса добычи нового научного знания с последующим использованием его, в том числе в системе образования. Необходимо законодательное обеспечение обмена государственными ресурсами между двумя областями деятельности – наукой и образованием, включая не только материально-техническое оснащение, но и кадры. Указанная задача не только практическая. Она еще не во всем решена юридической теорией. Необходимо сосредоточить усилия наших законодателей и правоведов на решении проблемы интеграции образования и науки в Российской Федерации.

Российские законы должны соответствовать общепризнанным международным нормам. Наука и образование интернациональны по своей природе. Россия планирует вступить в ВТО, участвует

[5] http://www.president.kremlin.ru

в Болонском процессе. Необходима адаптация дефиниций российской правовой системы к международным терминам. В нормативных актах нужно использовать юридические конструкции, употребляемые в официальных международных документах, подготовленных ООН, ЮНЕСКО, ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития), а также иных общепризнанных специальных актах, в частности, Руководстве Фраскати («Measurement of Scientific and Technological Activities. Proposed Standart Practice for Surveys of Research and Experimental Development: Frascati Manual», 2002).[6]

Вступление России в ВТО может оказать существенное влияние на методы регулирования внешнеэкономических связей и формы взаимодействия с мировым сообществом. Правила ВТО распространяются на все виды услуг, в том числе в полной мере на услуги в области образования. Присоединение России к Генеральному соглашению по торговле услугами (ГАТС) может иметь различные последствия в зависимости от условий, которые будут согласованы в процессе соответствующих переговоров.

По ряду оценок мировой поток средств, направляемых ежегодно на оплату обучения иностранных учащихся, составляет около 10 млрд. долларов США. Примерно столько же составляет поток косвенных трат в форме платы за проживание, за транспортные услуги, развлечения и иное. По оценкам экспертов, доля российских вузов на международном рынке образовательных услуг в стоимостном выражении пока не превышает одного процента мирового объема. Учитывая потенциал невостребованных возможностей, объем российских предложений на рынке образовательных услуг можно на порядок увеличить.

Основные приобретения, которые может получить Россия от присоединения к ВТО, заключаются в получении режима наибольшего благоприятствования в отношениях со всеми странами – членами ВТО. Россия должна будет руководствоваться Генеральным соглашением по тарифам и торговле (ГАТТ), Генеральным соглашением по торговле услугами (ГАТС) и Соглашением по торговым аспектам прав на интеллектуальную собственность (ТРИПС), но при этом получит право на международно-правовую защиту в более чем сотне стран. Россия будет защищена от дискриминации, обусловленной применением иностранными государствами таможенных сборов, внутренних налогов, акцизов, получит свободу транзита для своих товаров. Будучи членом ВТО, Россия получит возможность реализовать специальные механизмы ВТО для разрешения споров. Присоединение к ВТО дает стране новый международный статус. Отказ от вхождения в ВТО можно сопоставить с нежеланием участвовать в деятельности ООН.

Присоединение к ВТО ведет не только к приобретениям России. Членство в ВТО существенно ограничит свободу государства в области применения мер регулирования внешнеэкономической деятельности.

Следует особо подчеркнуть, что главные преимущества от использования норм ГАТТ/ВТО могут быть в полной мере реализованы лишь тогда, когда Россия станет экспортером наукоемкой продукции высокого уровня переработки. Россия может и должна стать достойным участником рынка передовых технологий. Только опираясь на передовую науку и современное образование, можно рассчитывать на полноценные выгоды от равноправного участия в международном партнерстве.

[6] http://oecdpublications.gfi-nb.com/cgi-bin/OECDBookShop.storefront/EN/product