



**Доклад**  
**Президента Российского Союза ректоров**  
**академика В. А. САДОВНИЧЕГО**  
**на научно-практической конференции**  
**«Современные подходы**  
**к формированию законодательных основ образования»**

**Москва,**  
**Интеллектуальный центр – Фундаментальная библиотека**  
**МГУ имени М.В. Ломоносова**

**5 октября 2010 г.**



Глубокоуважаемые участники Конференции!

Любое упорядочивание законодательства, будь то полномасштабная кодификация или просто составление свода законов, инкорпорация, не сводится к чисто техническому процессу. **Это всегда мощный стимул к обновлению права, к восприятию правом новых реалий практики.** Интегрирующий закон об образовании – не исключение.

С момента своего основания в 1992 году Российский Союз ректоров активнейшим образом включился в формирование законодательства образования новой России.

Многие в этом зале помнят те сложные годы, когда в условиях переходного периода вся страна проходила путь коренных преобразований. Тогда опыт вузовской корпорации был крайне необходим обществу для осмысления новых горизонтов образовательной политики, и мы с вами это чувствовали. Поэтому ни один закон, касающийся образования, не принимался без серьезного экспертного участия Российского Союза ректоров, без широкого профессионального обсуждения законопроектов в региональных советах ректоров и вузовских ассоциациях.

Ректорское сообщество России сегодня подтверждает свою активную позицию в определении векторов развития образования, созвав столь масштабный научный форум.

Сегодняшняя научно-практическая конференция Российского Союза ректоров – это уникальное собрание, на котором выступят ректоры, являющиеся учеными и имеющие при этом бесценный опыт практической работы в высшей школе.

Нашему мероприятию предшествовало серьезное многомесячное обсуждение законопроекта в региональных советах ректоров, которые представили предложения, выражающие мнение более чем 600 вузов России.

Таким образом, объединение научного потенциала и практики образования всего ректорского сообщества, надеемся, позволит придать законопроекту «Об образовании» характер стратегического документа, определяющего то, какой будет система образования в 21 веке, каким будет россиянин 21 века, какой будет Россия в 21 веке.

**Предлагаю строить наше обсуждение на основании постулата «закон для системы образования – система образования для страны и общества».**

Отмечу, что закон «Об образовании» 1992 года был принят в трудные годы и отвечал своему времени – он был сформирован и принят во многом благодаря позиции ректорского сообщества. Конечно, жаль, что он не столь долго оставался актуальным. Но постсоветское развитие России происходило такими темпами, что Союз ректоров,



пожалуй, первым заявил о необходимости создания качественно нового закона об образовании, учитывающего не только современные реалии, но и стратегические вызовы. Ректорская корпорация сформировала предложения по меньшей мере к двум редакциям Образовательного кодекса. Вопросы нового законодательства об образовании обсуждались едва ли не на каждом съезде ректоров России. Нами были инициированы многочисленные предложения по корректировке действующего законодательства в образовании.

---

На данном этапе благодаря Министерству образования и науки начата законотворческая работа, ценность и масштабность которой еще, возможно, осознана не всеми и не до конца. Тем более что работа эта далека от завершения.

Крупнейший современный теоретик права Сергей Сергеевич Алексеев писал, что даже простая систематизация в праве «выполняет существенные социальные функции. Она является важным, необходимым моментом в самом существовании права».

Таким образом, разработка нового закона – это не просто механическое объединение существующих норм с устранением противоречий между ними, **это достижение некоего нового качества. По крайней мере, так должно быть.**

Раз потребовалось новое качество, значит, старое законодательство перестало удовлетворять и общество, и государство. **Законодательство должно догнать ушедшую вперед практику, а также работать на опережение, закладывать потенциал для развития системы отечественного образования на будущее.**

На момент создания действующих законов (1992, 1996 гг.) они были вполне прогрессивными. Но они неизбежно несли на себе отпечаток той непростой эпохи. Их можно охарактеризовать как законы переходного периода. В частности, экономической базой образовательной деятельности оставалось бюджетное сметное финансирование. Само по себе это неплохо, **задача тотальной коммерциализации образования перед нами, уверен, не ставится и сегодня.** Сейчас в дополнение к государственному финансированию добавилось внебюджетное. Это доходы от платных образовательных услуг, средства социально ответственного бизнеса и выпускников, в том числе в виде эндаументов. Нуждаются эти новые источники в правовом регулировании? Согласимся, что, несомненно, нуждаются.

Бюджетное финансирование также принимает новые правовые формы, вместо финансирования затрат вводится финансирование результата (субсидии) – выполнения государственного (муниципального) задания. От этого обстоятельства нельзя отмахнуться. **Законодательство об образовании должно адаптироваться к новым**



**реалиям финансовой деятельности государства.** Сама по себе такая адаптация, надеюсь, не превратит образование в «служанку бюджетного законодательства».

---

Каждый из присутствующих здесь легко приведет множество примеров из жизни, которые показывают вопиющую нужду в совершенствовании законодательства.

Вспомним, что разные бюджеты не могут финансировать один и тот же ВУЗ из-за **доведенного до крайнего догматизма принципа подведомственности.**

Финансирование в виде частных пожертвований зачастую облагается налогом на прибыль из-за размытости критерия целевого использования средств.

А совместная деятельность вузов (особенно в случае международного сотрудничества) затруднена из-за налогов и бюджетных ограничений, потому что право не видит разницы между услугами и академическим сотрудничеством.

Практически не отстроена связь учебных заведений с работодателями. Этот перечень можно продолжать до бесконечности. О чем это свидетельствует? Какого рода эти проблемы?

Эти проблемы нельзя свести к несовершенству финансового или гражданского законодательства. Часто приходится слышать, что эти отрасли законодательства не учитывают специфики образовательной деятельности. Возможно, этот упрек справедлив. Но давайте зададимся вопросом: а где можно увидеть эту специфику? В каком законе она прописана? Законодатель, к примеру, в законах 83-ФЗ (о бюджетных учреждениях), 94-ФЗ (о размещении заказов на поставки товаров для государственных и муниципальных нужд), наверное, с удовольствием ее учел бы – найди она конкретное воплощение в особых нормах законодательства об образовании, а не в общей риторике.

Поэтому предложенный закон об образовании, конечно, очень нужен. Но он в своем новом качестве должен быть максимально сконцентрирован собственно на образовании, в том числе должен **закладывать юридические предпосылки формирования его перспективных направлений.**

В качестве примера актуальности такого подхода хотел бы отметить, что согласно одобренной Правительством России Программе развития Московского университета до 2020 года, предполагается формирование особой уникальной образовательной модели, соединяющей традиционные принципы фундаментального образования с эффективными инновационными элементами, в том числе **модульными формами.** Однако в существующем виде закон не предусматривает законодательных оснований для такого развития. И как мы видим из обращений, поступающих в Союз ректоров от



вузов, которые развивают инновационные образовательные инструменты (в частности аналогичные предложения поступили от **Совета ректоров вузов Сибирского федерального округа**), в регионах также имеется потребность в законодательных формах, соответствующих инновационному развитию.

---

На данном этапе подготовки проекта, по нашему мнению, эта ближайшая задача не решена. Внимательное ознакомление с текстом проекта свидетельствует о том, что проект несет определенный **модернизационный импульс**. Но этот импульс зачастую теряется.

**Интегрирующий законодательный акт призван стать для всех юридически обязывающим документом, а не справочником**, пересказывающим краткое содержание всего свода российского законодательства применительно к сфере образования. Пока же представленный проект во многом похож на справочник, дублирующий нормы гражданского, семейного, трудового, финансового и даже антимонопольного законодательства. Так, когда Закон говорит о родителях и законных представителях, мы видим пересказ семейного законодательства. Когда заходит речь о правоспособности образовательных организаций, узнаем нормы гражданского права, и т. д.

Возможно, какой-то такой справочник в сфере образования надо издать, но из проекта закона все лишнее, не относящееся напрямую к образованию, надо, безусловно, изъять.

Вторая беда проекта, которая может сделать его неработоспособным в принципе, это **декларативность норм**. Закон полон красивых слов. Но пройдите по его нормам, задавая все время три простых вопроса. Какие конкретно права и обязанности установлены в этой норме? Чьи это права и чьи обязанности? Что будет с тем, кто нарушит чужие права и не выполнит свои обязанности? И вы увидите, что прямых ответов документ не дает или отсылает нас к «порядку, установленному законодательством» либо «определяемому Правительством».

**Вопрос нормативной техники здесь перерастает в вопрос принципа**. Если протестировать без малого две сотни статей проекта на нормативность, устранить декларативные формулировки, закон похудеет раза в два без ущерба для его полезного содержания.

Таким законом будет удобнее пользоваться? Скажем больше: тогда и только тогда им станет возможно руководствоваться.



Уважаемые коллеги, как я отмечал ранее, Российский Союз ректоров организовал серьезное обсуждение законопроекта в регионах.

В этой связи мы, Союз ректоров, можем выступить в роли объективного эксперта. Мы обобщили и провели анализ нескольких сотен замечаний и пожеланий, поступивших к нам. Основная часть содержится в раздаточных материалах.

Остановлюсь на наиболее важных, на мой взгляд.

В проекте есть прямые ошибки.

Так, статья 23 предусматривает создание органами исполнительной власти **внебюджетных отраслевых фондов** финансирования научно-исследовательских работ в сфере образования. Предлагается Правительству разработать соответствующий порядок. Это не поддержка инноваций. Это нарушение принципа бюджетного права, принципа полноты бюджета. Создание ведомственных внебюджетных фондов выхолащивает правило о концентрации всех финансовых ресурсов государства в бюджете, делает бессмысленным голосование по закону о бюджете, приводит к нарушению системы разделения властей.

В части 6 ст. 5 читаем: «Отношения, вытекающие из возмездного оказания образовательных услуг, не являются образовательными». Буквально это означает, что все платное образование – не образование! Ознакомление со ст. 60 и 90 проекта показывает, что, по замыслу разработчиков, это не так. Но что написано, то написано.

Очень спорным представляется рассмотрение любых образовательных отношений, не только платных образовательных услуг, как **отношений договорных** (ст. 60). Это смелый подход, наверное, надо еще взвесить все за и, скорее, против.

Дискуссионное положение содержится в части 3 статьи 89, трактующей **вопросы финансового обеспечения подготовки бакалавров и специалистов**. Хочу на эту тему порассуждать. Исходя из нее, норматив финансирования вуза должен зависеть от результатов ЕГЭ студента. Интересно, на какого студента норматив финансирования должен быть выше: на отличника, который и так все знает, или на троечника, с которым предстоит мучиться преподавателям ВУЗа? Нет ответа в проекте, поскольку норма ограничивается пожеланием об установлении такой зависимости, а о конкретике умалчивает...

Кроме того, известно, что результаты ЕГЭ, например, по физике, химии ниже, чем результаты по другим предметам. А следовательно, могут пострадать инженерные вузы.



Обойден и вопрос конфликта интересов: если норматив устанавливается в расчете на одного студента, тогда чем больше студентов, тем больше финансирование. Будут объективно оценивать студентов и отчислять неуспевающих или будут держать номинальные «души» ради финансирования? Это отдельная проблема, которая требует специального внимательного рассмотрения. В целом, на мой взгляд, подушевое финансирование образовательной деятельности не учитывает всей специфики образовательного процесса.

Пройдем еще по замечаниям не техническим, а глобальным. Совет ректоров вузов **Ставропольского края, Тверской области** указывает, что определять **образование** как «общественное и частное благо» неправильно, в международных документах говорится об **общественном благе**. Для меня лично общественная миссия образования совершенно очевидна.

Очень многие коллеги обратили внимание, что **из проекта выпал уровень начального профессионального образования**, что также противоречит международной практике. Об этом пишет Совет ректоров вузов **Санкт-Петербурга**, Совет ректоров вузов **Костромской области**. Тщательно проработанные редакционные поправки в проект по данному вопросу поступили, среди прочих предложений, от **Совета ректоров вузов Москвы**. Но мы ведь понимаем, что именно «голубые воротнички» становятся ключевой силой модернизации России и это четко прозвучало на заседании Государственного Совета 31 августа.

Совет ректоров вузов **Саратовской, Белгородской, Ростовской и ряда других областей** указывает, в числе множества замечаний, такое: «Представляется необоснованным **исключение** из перечня образовательных организаций высшего профессионального образования **академий** и перевод их в разряд организаций дополнительного профессионального образования». Я полагаю, что, не приведя весомых аргументов, этого делать не стоит.

Совет ректоров вузов **Приморского края** в развернутом комментарии отмечает очень важную вещь (цитата): «Законопроект в основном догоняет ситуацию в высшем профессиональном образовании, а не формирует ее», **«законопроект ... не содержит в себе положений (новелл) относительно инновационной деятельности»**.

6. Коллеги, считаю необходимым **остановиться подробнее на модернизационном потенциале проекта**, поскольку этим законом мы очерчиваем перспективы развития образования на многие десятилетия вперед, а значит, в нем должен быть **юридический залог непрерывного обновления образования**.

В проекте закона заложено несколько полезных новшеств: **о практическом применении результатов интеллектуальной деятельности; формах интеграции**



**образовательной и научно-исследовательской деятельности; академической мобильности и т. д.**

Однако чтобы дать реальный импульс модернизации, все эти нормы, равно как и статья 24 «Экспериментальная и инновационная деятельность в сфере образования», должны быть существенно конкретизированы и согласованы с другими нормативными правовыми актами.

Если говорить шире, **основным стимулом к инновационному развитию вузов является их широкая самостоятельность**, позволяющая вузам формировать собственные решения, выбирать нестандартные подходы, активно экспериментировать. **Мы должны заложить в новый закон принцип реальной, а не номинальной, автономии вузов и их академической свободы.**

Само понятие академической свободы и автономии формулируется в законопроекте очень расплывчато. Такое впечатление, что авторы как-то даже опасаются этих слов. Не надо бояться.

Еще в XIX веке Михаил Михайлович **Сперанский**, основатель российской юридической науки и теоретического правоведения и одновременно видный государственный деятель, удивительно точно высказался на эту тему: «Раз государство хочет обеспечить обществу те бесконечные материальные и моральные благодеяния, которые приносит культура истинной науки, оно не может **не считаться с особой природой этих учреждений (университетов)** ...Помимо же этого **государственная власть без опасения погубить душу дела не может налагать на университетскую жизнь никаких ....стеснений**».<sup>1</sup>

По своей природе истинное обновление как личности, так и социального института, в особенности это касается интеллектуальной и творческой сферы, невозможно в условиях жесткого администрирования.

Согласимся, что **администрирование должно задавать широкие, но четкие границы, в рамках которых вуз будет свободен в принятии решений своего развития, за которые он несет ответственность перед обществом.**

Принципы ответственности перед обществом, перед каждым конкретным человеком, судьбу которого призван вершить обсуждаемый нами закон, должны пронизывать его содержание.

По моему мнению, эти принципы таковы:

---

<sup>1</sup> М.М. Сперанский «Государство и наука».



1. **Принцип единства образовательного пространства**, обеспечивающий высокое качество и равнодоступность образования (в новых финансово-экономических механизмах кроются элементы неравенства, к примеру, сохраняется система, когда образовательное учреждение не может финансироваться одновременно из бюджетов разного уровня).

2. **Принцип паритетности обучения и воспитания** (в новом законе образование трактуется исключительно как услуга, тогда как это совместное интеллектуальная деятельность – творчество, которое, формируя профессионала, формирует личность).

3. **Принцип интеграции образования и науки.**

4. **Принцип академической свободы.**

5. **Принцип единства и преемственности уровней образования – «образования через жизнь».**

6. **Принцип сбалансированности интересов учащихся, преподавателей, работодателей и учредителей как основных участников образовательного процесса.**

7. **Принцип транспарентности (открытости) образования обществу.**

---

Уважаемые коллеги! Уважаемый Андрей Александрович!

Согласимся, что в обсуждаемом сегодня проекте федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» юридическая техника, сформулированная на основании так называемых прецедентов, встала впереди принципов и даже над ними. Это очевидно.

В итоге документ может потерять свое главное предназначение – определять стратегический образ образовательной системы, которую мы с вами строим.

Итак, ситуация требует объединения усилий всех сторон – Министерства образования и науки, других ведомств, являющихся учредителями вузов, Союза ректоров, Общественной палаты, Федерального Собрания, профессиональных сообществ – в направлении серьезной концептуальной доработки законопроекта.

Выражу общее мнение: ректорский корпус готов к активной работе в этом направлении.