

А.Н. РОМАНОВ

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБЩЕДОСТУПНОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Понятие «культура» очень ёмкое. Оно включает в себя нравственность, всё творчество человека, весь круг его идей. Ограничимся той стороной понятия «культура», которая необходима для освещения нашей, сравнительно узкой темы.

Культура, прежде всего, – понятие коллективное, нечто общее для группы людей, живущих одновременно и связанных определенной социальной организацией.

Человек, соблюдение его прав и свобод, исходя из содержания Конституции Российской Федерации, является высшей ценностью в государстве. В статье 7 Конституции РФ, Россия провозглашена социальным государством. Это значит, что политика Российской Федерации должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В широком перечне конституционно-правовых норм, закреплённых в 2 главе Конституции РФ, устанавливающих права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации, нашли своё место и конституционно-правовые нормы, закрепляющие право граждан Российской Федерации на образование. [1, с.6-23]

Образование является одной из важнейших сфер общественной жизни, причём его значение по мере развития общества всё возрастает.

Право человека на достойное образование провозглашено и закреплено Организацией Объединённых наций в Международном билле о правах человека. А именно, в статье 26 Всеобщей декларации прав человека (принята и провозглашена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года) и в статье 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года). [2]

В указанных выше международных документах предусмотрены необходимые гарантии со стороны государства осуществления данного права: обязательное бесплатное начальное образование для всех, общедоступное профессиональное и техническое образование, доступность высшего образования для всех на основе способностей каждого, право приоритета родителей в выборе вида образования воспитания своих малолетних детей.

Правовые нормы в этих общепризнанных международных документах универсального характера, определяют, что образование

должно быть направлено к полному развитию человеческой личности, содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами.

Считая общепризнанные принципы и нормы международного права составной частью Российской правовой системы, Конституция РФ закрепляет право на образование в Российской Федерации в статье 43 Конституции РФ [1] и Федеральном законе «Об образовании» [3]. Согласно Конституции РФ, каждый имеет право на образование, гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования как в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, так и частных. Федеральный закон «Об образовании» комплексно регулирует все основные стороны общего образования наряду с регулированием вопросов дошкольного, профессионального образования. Он дает понятие образования, в том числе и общего, права граждан на образование, закрепляет гарантии данного права, основы политики государства в области образования, формулирует цели образования, его принципы, формы, устанавливает порядок управления в области образования. Среди федеральных подзаконных актов, закрепляющих право граждан РФ на образование, необходимо назвать постановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. «Об утверждении правил оказания платных образовательных услуг». В нем дается определение платных образовательных услуг, устанавливается порядок их оказания. [4]

Известно, что любая норма права может быть реализована лишь в случае обеспечения её финансово. Тем более важно финансовое обеспечение конституционно-правовых норм. Государство должно предусмотреть выделение средств из федерального, регионального и местного бюджетов для реализации конституционных прав граждан на образование, закрепляя ежегодно эти расходы в Федеральном законе о бюджете.

Государственные расходы тесно взаимосвязаны с государственными доходами и на определённых этапах финансовой деятельности взаимообусловлены. Объектом государственных расходов являются аккумулированные в результате финансовой деятельности доходы, как самого государства, так и его предприятий. В то же время целью финансовой деятельности государства является не получение максимальной суммы доходов, а финансирование своих потребностей, связанных с осуществлением государственных функций. В этой связи важнейшей задачей государства является разработка стабильной и эффективной правовой базы государственных расходов.

Обеспечение прав человека в Российской Федерации осложняется существованием расходов по обслуживанию государственного долга. В этой связи возникает необходимость выделения на федеральном уровне законодательно защищённых бюджетных ассигнований на образование, здравоохранение, науку и культуру.

Существуют объективные трудности при определении федеральной минимальной бюджетной обеспеченности, так как уровень фактической обеспеченности населения образовательными услугами и затраты на образование в расчёте на душу населения различаются по регионам. Это обусловлено разной степенью отдалённости региона от федерального центра, различием в отраслевой структуре регионального продукта, уровне и динамике цен на местных рынках товаров и услуг, величине капиталовложений, сделанных ранее в создание материальной базы образования и многих других факторов. Кроме того, на уровень расходов в сфере образования влияют и ряд субъективных факторов, среди которых не последнее место занимает отношение региональной власти к системе образования, расстановка политических сил в регионе и муниципальном образовании конкретно. В этой ситуации количественно определить составляющие федеральных государственных минимальных социальных стандартов, гарантирующих равные права в получении минимального набора образовательных услуг, весьма затруднительно. Между тем, это весьма ответственная задача, так как от её решения будут зависеть масштабы межрегионального перераспределения бюджетных средств.

Нормативы могут устанавливаться и в виде расходов на обеспечение деятельности уже существующих образовательных учреждений. При этом нормируются затраты по отдельным статьям расходов, главным образом, текущих. Важно, чтобы расходы нормировались в расчёте на одного обучающегося, что создаст предпосылки для оптимизации расходов. Отсутствие утверждённых федеральных государственных минимальных социальных стандартов или, по крайней мере, общих методических принципов формирования финансовых нормативов обуславливает разнообразие системы показателей, порядка и базы расчёта норм и нормативов в различных регионах, что в свою очередь обуславливает значительное неравенство в доступе к качественному образованию на межрегиональном уровне.

Несколько лет назад законодателем обсуждался вопрос минимальной бюджетной обеспеченности. Федеральная власть намеривалась чётко прописать, какие бесплатные услуги, и в каком количестве местные власти должны гарантировать гражданам. Гарантий оказалось так много, что законодательно закрепить их представлялось невозможным. В идеале стандарты должны использоваться для обоснования минимально

необходимых расходов региональных и местных бюджетов, определения объёма финансирования отраслей социальной сферы и других социально важных параметров жизни общества за счёт государства.

Понятно, что разработка системы государственных стандартов – трудоёмкое и затратное мероприятие. Для её создания необходимо привлечь специалистов из различных отраслей знаний: медицины, образования, финансов и других отраслей. Потребуется значительное количество денежных средств не только на проведение масштабных исследований для создания этой системы, но и внесения в неё бесконечных изменений.

Поскольку во многих субъектах разработаны свои стандарты, с появлением федерального закона о минимальных социальных стандартах возникнут правовые коллизии. В связи с чем, необходимо будет привести законы субъектов федерации, регулирующих правовые отношения в данной сфере, в соответствие с федеральным законодательством, а это ещё более трудоёмкий и болезненный процесс.

В условиях постоянно меняющегося законодательства, при нестабильной экономической ситуации вызывает сомнение сама идея стандартизации в области социальной политики. Но, несмотря на все существующие трудности, существующая проблема требует скорейшего решения. Сейчас социальная политика в России практически лишена расчётно-нормативной базы, а скорейшее установление системы социальных государственных стандартов поможет реально оценивать государственные обязательства в области социальной политики. Более того, на базе федерального закона должны выстраиваться бюджетные процессы и межбюджетные отношения. Формирование бюджета должно происходить не сверху, как это делается сейчас, а снизу, начиная с городов и посёлков. На основе минимальных социальных государственных стандартов должны разрабатываться нормативы бюджетного финансирования с учётом расходных потребностей каждого региона. По каждому виду бюджетного норматива будут определяться объёмы бюджетных расходов на душу населения, которые необходимы для гарантированного финансирования приоритетных социальных услуг в регионе. Но сделать это невозможно до тех пор, пока на федеральном уровне не закреплены основные принципы и методика расчёта государственных социальных стандартов и финансовых нормативов. Необходимо осуществлять дифференцированный подход к бюджетному обеспечению населения на местах, что позволит учесть многие территориальные, социальные и экономические различия регионов.

Не так давно в Государственную Думу поступил проект федерального закона «О государственных минимальных социальных стандартах». Он касается медицины, образования, организации оказания юридической

помощи населению и других вопросов социальной сферы. Набор услуг, согласно предлагаемому проекту закона будет определяться раз в 4 года, а нормы по финансированию ежегодно. Реакция Правительства на этот закон была не однозначной, так как под этот проект закона не была разработана финансовая база. По мнению Правительства, государство имеет различные обязательства перед своими гражданами, но не всегда средств бюджета достаточно, чтобы говорить о том, что социальные стандарты будут финансироваться в полном объёме. По мнению же депутатов Государственной Думы, главная задача сейчас состоит не в том, чтобы финансирование стандартов было высоким, а чтобы оно исполнялось. Они считают, что связанные с принятием данного закона расходы, на первом этапе будут приемлемыми.

Анализируя содержание данного проекта, следует отметить, что оно не в полной мере соответствует его целям и названию. Проект закона носит рамочный характер. Следовательно, стандарты должны будут быть определены в других законах. По сути, документ сводится к учёту государственных минимальных стандартов при формировании и исполнении бюджетов и регулировании межбюджетных отношений, прописывает положение о том, что минимальные социальные стандарты и финансовые нормы должны быть установлены Правительством РФ. В таком случае нельзя говорить о самостоятельности формирования и исполнения бюджетов различных уровней. В случае принятия данного закона многое будет по-прежнему зависеть от региональных властей, от их умения грамотно распоряжаться имеющимися ресурсами. Скорее всего, в благополучных регионах, минимальные социальные стандарты будут выполняться. Возможно, некоторые субъекты Российской Федерации установят свои региональные, более высокие минимальные социальные стандарты по сравнению с принятыми федеральным центром. Прецеденты установления региональных социальных стандартов уже существуют в ряде субъектов Российской Федерации. Например, в республиках Татарстан, Башкортостан, Ямало-Ненецком автономном округе. Однако в депрессивных субъектах Российской Федерации, выполнение минимальных социальных стандартов в полном объёме, будет затруднительно.

Понимая, что образование является одной из важнейших сфер общественной жизни в Российской Федерации, причём его значение по мере развития общества всё возрастает, необходимо в государстве создать условия для получения качественного образования всем слоям населения. Назрела необходимость создать реально работающую систему государственного образовательного кредитования, для получения профессионального образования различных уровней.

С первого августа 2000 года в России введён образовательный кредит. Но до сих пор ещё не существует, эффективно действующего механизма государственного кредита для студентов. Такие займы предполагают наличие гарантий для молодёжи их трудоустройства после окончания учреждения профессионального образования. Только в случае гарантии со стороны государства его дальнейшего трудоустройства по специальности, молодой специалист, гарантированно сможет выплатить кредит самостоятельно и в срок. Пока таких обязательств государство на себя не берёт. Наверное, и по этой причине, в том числе Сберегательный банк РФ выдаёт кредит для оплаты обучения на условиях не всегда приемлемых для студентов. Некоторые другие банки дают кредиты на эти нужды ещё под более высокие проценты, по сути, потребительские кредиты.

Несмотря на то, что некоторые банки самостоятельно заключают договоры с конкретными высшими учебными заведениями на кредитование абитуриентов поступающих в учебное заведение, сейчас в России есть только один банк, реально предлагающий специальный образовательный кредит – Сберегательный банк РФ. Проект считается льготным, но кредит даётся исключительно в рублях под ставку около 20% годовых. Кроме того, эта программа предлагает абитуриенту и его родителям довольно жёсткие условия: претендующий на кредит уже должен быть зачислен на платное обучение в учебное заведение; само образовательное учреждение (вуз, колледж, профессиональное училище, лицей, гимназия, школа и т.п.) должны быть непременно российскими; кредит, как правило, берут родители или приравненные к ним по правам лица, которые подтверждают свою платёжеспособность справками о доходах (зарботной плате) с места работы или из налоговой инспекции за последние годы. Родители, имеющие низкие доходы, вероятнее всего получат отказ.

В принципе, кредит может взять и сам будущий студент, если подтвердит свою состоятельность: представит справки с работы о своих доходах и докажет, что учёба не помешает его дальнейшей работе, а, следовательно, своевременной выплате кредита. Есть ряд иных ограничений в получении кредита, например нельзя взять кредит на обучение за границей, на оплату репетиторов, иные затраты во время учёбы. Сберегательный банк РФ финансирует только обучение, и то не полностью. Нет никаких гарантий, что кредит будет дан при условии поступления в коммерческий ВУЗ или государственный ВУЗ на платной основе. Поэтому, если кредит действительно необходим – лучше заранее поинтересоваться, каковы шансы его получить. Но даже при наличии положительного решения банка о предоставлении вам кредита на образовательные нужды, необходимо соблюсти дополнительные условия.

Во-первых, что касается суммы кредита. Кредит выдаётся адресно, и его сумма составляет не более 70% от стоимости обучения. Сам учащийся денег не получает – банк направляет их по безналичному расчёту в учебное заведение.

Процедура такова: сначала получатель кредита оплачивает значительную часть стоимости обучения в учебном заведении (не менее 30%) и подтверждает это документально, после чего банк перечисляет оставшуюся часть суммы. Заёмщик в праве сам решать, какой период обучения необходимо оплатить, просто уведомив об этом банк.

Во-вторых, что касается сроков. Кредитная программа состоит из двух временных этапов, одинаковых по продолжительности и равных сроку обучения. Так, если он составляет пять лет, то вся программа займёт 10 лет. График выплат кредита можно ускорить, если есть возможность отдать деньги раньше, но замедлить, скорее всего, не получится. Максимальный срок программы составляет 10 лет.

Обычно кредит берут родители, но подразумевается, что отдавать его будет молодой специалист. Однако, в случае прекращения обучения, по каким либо причинам учащимся (академический отпуск в данном случае допустим), все льготы по «Образовательному кредиту» заканчиваются. Поручители неудавшегося студента должны в течение полугода выплатить всю сумму долга с процентами (по той же ставке около 20% годовых) по довольно жесткому графику, который в каждом случае оговаривается особо, но может включать даже понедельные и ежедневные выплаты. Не влияет на жёсткие условия погашения кредита и то, что учащийся не смог продолжать обучение, например из-за тяжёлой болезни или несчастного случая, схема погашения будет та же самая. Поэтому рекомендуется страхование самого ученика, что ведёт к дополнительному финансовому бремени получателя кредита. Необходимо учитывать и тот факт, что страховка тоже выплачивается не во всех случаях, но это тема отдельного разговора.

Эксперты называют этот кредит «изначально неработоспособным» и допускают, что, он может стать эффективным, если срок его выплаты будет продлён и основная нагрузка погашения кредита будет возложена на будущие доходы того, кто получает образование.

Можно сделать вывод, что законодатель до сих пор не смог урегулировать баланс интересов всех участников процесса кредитования обучения. В их качестве выступают государство, банк, образовательное учреждение, студент, родитель. Без сомнения, что значимая роль государства в решении данной проблемы является определяющей, памятуя о законодательно закреплённых государственных гарантиях на общедоступное профессиональное образование в Российской Федерации.

Однако и образовательные учреждения должны повысить активность участия в формировании системы образовательного кредита, так как это в конечном итоге повысит конкурентоспособность образовательных учреждений России.

В целях формирования эффективных механизмов финансирования отрасли образования, необходимо:

- ввести нормативно-бюджетное финансирование общего среднего и начального образования, достаточные для обеспечения государственных образовательных стандартов;
- создать реально работающую систему государственного образовательного кредитования, для получения профессионального образования различных уровней;
- разработать дифференцированные нормативы бюджетного финансирования образовательных учреждений высшего профессионального образования, принимая во внимание характер реализуемых ими образовательных программ;
- предусмотреть выделение средств на развитие образования из бюджетов всех уровней, в том числе на приобретение образовательными учреждениями информационно-вычислительной техники, развития электронных библиотек и информационных ресурсов, на повышение квалификации преподавателей;
- поддержать создание и закрепление на базе образовательных учреждений профильного учебного производства, в целях организации производственной практики учащихся;
- предоставить возможность государственным и муниципальным образовательным учреждениям всех типов и видов использовать средства Федеральной программы развития образования на условиях софинансирования из соответствующих бюджетов.

Важно, чтобы система образования ориентировалась на постоянно возрастающий общественный образовательный спрос, а не только на задачи, ставящиеся государством. Ориентируясь на реальные потребности потребителей образовательных услуг можно привлечь дополнительное финансирование образовательных учреждений.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. М., 1995.
2. Международные акты о правах человека. Сборник документов // Под ред. В.А. Карташкина. М., 2000.
3. Федеральный закон «Об образовании» от 10 июля 1992 г. (с послед. измен.) // СЗ РФ. 1996. №3. Ст.150.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 г. «Об утверждении правил оказания платных образовательных услуг» // СЗ РФ. 2001. Ст.3016.