



<http://spero.socpol.ru>

№ 2. Зима 2005

Журнал издается Независимым институтом социальной политики

<http://www.socpol.ru>

Редакционная коллегия

Главный редактор	Малева Татьяна Михайловна, к.э.н., директор НИСП
Зам. главного редактора	Синявская Оксана Вячеславовна, к.э.н., зам. директора НИСП, директор программы международного сотрудничества НИСП
Ответственный редактор	Добрякова Мария Сергеевна, к.соц.н., директор публикационной программы НИСП

Координаты редакции

Москва, Глинищевский переулок, д. 3

Тел.: (095) 786 6718

Факс: (095) 292 9651

Е-mail: **spero@socpol.ru**

Редакционный совет журнала

Павлова-Сильванская Марина Павловна (<i>председатель</i>)	к.и.н., Московский центр Карнеги, консультант журнала <i>Pro et Contra</i> Московского центра Карнеги
Аузан Александр Александрович	д.э.н., профессор, Президент Института Национального проекта «Общественный договор», Президент Международной конфедерации обществ потребителей
Васильев Сергей Александрович	д.э.н., представитель в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от правительства Ленинградской области, Председатель Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению, научный руководитель Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»
Вишневецкий Анатолий Григорьевич	д.э.н., действительный член РАЕН, руководитель Центра демографии и экологии человека ИНП РАН, главный редактор информационного бюллетеня «Население и общество», главный редактор электронного еженедельника «Демоскоп Weekly»
Малева Татьяна Михайловна	к.э.н., директор НИСП, главный редактор журнала
Полетаев Андрей Владимирович	д.э.н., профессор, заместитель директора Института гуманитарных историко-теоретических исследований ГУ-ВШЭ, заведующий сектором Института мировой экономики и международных отношений РАН
Ясина Ирина Евгеньевна	к.э.н., директор проекта РОО «Открытая Россия»

Содержание

От главного редактора4

Экспертное мнение

Зубаревич Н.В. Социальное партнерство в регионах: как учитывать интересы крупного бизнеса?5

Шевчук А.В. Социальная роль бизнеса в моделях корпоративного управления.....17

Великий П.П., Михеев П.А. Российское село в перспективе вероятных перемен27

Обзор зарубежного опыта

Социальная ответственность бизнеса / Международная юридическая фирма «Freshfields Bruckhaus Deringer» (*перевод М.С. Добряковой*).....39

Мнение зарубежных экспертов

Брэдгард Т. Социальная ответственность бизнеса между государственной политикой и политикой предприятий (*перевод М.С. Добряковой*).....50

Социальное законодательство

Заборовская А.С. Государственные гарантии в сфере общего и профессионального образования71

Новое в аналитике: обзор научных публикаций77

Календарь событий.....85

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ В СФЕРЕ ОБЩЕГО И
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Заборовская Алина Сергеевна,

координатор научной программы НИСП

Закон РФ «Об образовании» и ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» составляют основу современного российского образовательного законодательства.

Принятый в 1992 г. Закон РФ «Об образовании» закрепил достаточно большое количество новых прогрессивных норм, многие из которых были реализованы¹. Вместе с тем закон содержал множество декларативных норм, породил нефинансируемые мандаты², стремился урегулировать бюджетные, налоговые взаимоотношения учреждений образования и государства, а также предоставлял дополнительные гарантии работникам образования³.

ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», принятый в 1996 г., во многом дублировал нормы закона РФ «Об образовании» и соответственно содержал аналогичные нормы из области бюджетного, налогового, трудового законодательства. Однако в конце 1990-х годов были приняты Налоговый кодекс, Бюджетный кодекс, Трудовой кодекс, иные нормативные акты, которые фактически прекратили действие ряда норм Закона РФ «Об образовании» и ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Однако это не всегда отражалось в этих отраслевых законах.

В августе 2004 г. в связи с принятием ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» [далее – Закон № 122-ФЗ], были приняты новые редакции Закона РФ «Об образовании» и ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», вступающие в силу с 1 января 2005 г.⁴. Ряд внесенных поправок не только приводит данные законы в соответствие с действующим

¹ Например, в сфере образования появился негосударственный сектор, за плату стали оказываться образовательные услуги в государственных / муниципальных учреждениях, предоставляемые сверх установленного государственного стандарта, увеличилась свобода выбора учащимися и их родителями учебного заведения.

² Так и не был реализован принцип нормативного подушевого финансирования, не были реализованы в полной мере и гарантии в сфере финансирования образования, предоставления ряда льгот учащимся и т.д.

³ В частности, Закон РФ «Об образовании» предоставлял налоговые льготы образовательным организациям, закреплял долю средств от национального дохода, которая должна ежегодно выделяться государством на образование.

⁴ См. ст. 16, 78 Закона № 122-ФЗ.

законодательством, закрепляют сложившиеся нормы, но и меняют подход к регулированию образовательной сферы в связи с изменением компетенции федеральных, региональных, муниципальных органов власти в области образования. Остановимся на некоторых из них.

Разграничение полномочий органов власти в сфере образования

Основные поправки в федеральное законодательство о разграничении полномочий федеральных, региональных и местных органов власти в сфере образования были внесены в 2003–2004 гг.⁵. Прямым следствием этого процесса стал запрет на совместное учредительство государственных и муниципальных образовательных учреждений (ст. 11 Закона РФ «Об образовании»). Соответственно, финансирование федеральных образовательных учреждений является расходным обязательством Российской Федерации, образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, – расходным обязательством субъектов Российской Федерации, муниципальных образовательных учреждений – расходным обязательством органов местного самоуправления⁶.

К вопросам местного значения в области образования отнесена организация предоставления дополнительного образования, общедоступного и бесплатного дошкольного и общего образования (за исключением финансовых полномочий по обеспечению образовательного процесса, которые возложены на субъекты Российской Федерации). В компетенцию органов местного самоуправления передается также организация отдыха детей в каникулярное время, опека и попечительство.

Вопросы обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего и дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях отнесены *к компетенции субъектов Российской Федерации*. На региональный уровень передаются также детские дома и школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Согласно проводимой реформе по разграничению полномочий в системе профессионального образования в 2005–2006 гг. должна быть осуществлена передача:

- основной массы федеральных, а также муниципальных учебных заведений начального профессионального и среднего профессионального образования на региональный уровень (уровень субъекта Федерации);
- федеральных вузов и ссузов непрофильных министерств и ведомств⁷ (за исключением военных⁸ учебных заведений), оставшихся на федеральном уровне, в ведение Федерального агентства по образованию.

Вопросы высшего образования, переподготовки и повышения квалификации с 2005 г. отнесены *к полномочиям федеральных органов государственной власти*. К полномочиям федеральных органов государственной власти отнесено также обеспечение деятельности

⁵ См. ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.07.2003) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; ст. 16 Закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ и ст. 14–16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 12.08.2004) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Первые два указанных федеральных закона вступают в силу с 1 января 2005 г., последний – с 1 января 2006 г.

⁶ Однако с помощью субвенций возможно финансирование государственного (муниципального) образовательного учреждения из бюджета другого уровня.

⁷ Имеются в виду учебные заведения, не находящиеся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации.

⁸ Вузов и ссузов Минобороны России, МЧС России, МВД России, Спецстроя России, ФСО России.

отдельных учреждений начального и среднего профессионального образования, имеющих общедошкольное значение.

Сокращение объема государственных гарантий

В Законе РФ «Об образовании» и ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» с 1 января 2005 г. утрачивают силу положения об установлении расходов на образование в зависимости от уровня национального дохода, а также о доли расходной части бюджета, направляемой на нужды образования, в том числе на высшее, как ежегодно нефинансируемые мандаты⁹.

Однако государство по-прежнему гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. На конкурсной основе гарантируется бесплатность среднего профессионального¹⁰, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые (см. ст. 43 Конституции Российской Федерации, п. 3 ст. 5 Закона РФ «Об образовании»).

Как уже отмечалось выше, из новой редакции Закона РФ «Об образовании» и ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» следует, что высшее образование, переподготовка и повышение квалификации с 1 января 2005 г. становятся исключительно федеральной компетенцией, т.е. государственные вузы, институты повышения квалификации могут быть только федеральными учреждениями. Из этой логики, в частности, исходит ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», где, например, возможность обучения за счет бюджетных средств, гарантии по предоставлению льгот как во время приема, так и во время обучения предусмотрены только для федеральных вузов. Однако региональные и муниципальные вузы планируется передать на федеральный уровень не ранее 2007 г.¹¹. В этой связи не ясно, смогут ли в переходный период льготные категории граждан, поступающие или обучающиеся в региональных и муниципальных вузах, пользоваться гарантиями, предусмотренными для абитуриентов и студентов федеральных вузов.

Передача большинства федеральных ПТУ и ссузов на региональный уровень¹² может привести к ограничению круга лиц, которые будут иметь право обучаться в этих

⁹ Начиная с 2000 г. данные нормы ежегодно приостанавливались ФЗ «О бюджете».

¹⁰ Эта формулировка дана в п. 3 ст. 5 Закона РФ «Об образовании». В ч. 2 ст. 43 Конституции РФ гарантируется общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования. Однако данная гарантия никогда не реализовывалась.

¹¹ Более того, на настоящий момент Правительством РФ не подготовлен перечень образовательных учреждений (в том числе вузов, учреждений дополнительного профессионального образования), находящихся в ведении субъектов РФ, органов местного самоуправления, подлежащих ликвидации / передаче на федеральный уровень.

¹² Передача федеральных ПТУ и ссузов на уровень субъектов Российской Федерации объясняется авторами административной реформы тем, что эти образовательные учреждения должны быть максимально приближены к конечному потребителю, т.е. быть ориентированными на региональные и локальные рынки труда и, соответственно, финансироваться из регионального бюджета. При этом подчеркивается приемлемость и желательность любых межрегиональных различий в нормативно-правовом урегулировании и финансировании полномочий, функций, бюджетных услуг, отнесенных к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку такая дифференциация является неизбежным следствием

учреждениях. По всей видимости, это смогут делать только жители региона, в ведение которого будет передано ПТУ или ссуз. Между тем это входит в противоречие с формулировками, данными в ст. 43 Конституции РФ и ст. 5 Закона РФ «Об образовании».

Процесс разграничения полномочий негативно сказался на негосударственном секторе. В частности, согласно российскому законодательству (пп. 6–7 ст. 41 Закона РФ «Об образовании») до 1 января 2005 г. негосударственные школы, имеющие государственную аккредитацию, имели право претендовать на тот же объем финансирования, что и государственные школы. Кроме того, согласно упраздненному Законом № 122-ФЗ п. 20 ст. 50 Закона РФ «Об образовании», учащиеся в негосударственных образовательных учреждениях с государственной аккредитацией имели право на получение льгот, установленных законодательством Российской Федерации для обучающихся государственных и муниципальных образовательных учреждений¹³.

Льготы и социальная поддержка учащихся

Если раньше в Законе РФ «Об образовании» существовала норма о том, что категории граждан, которым оказывается социальная поддержка, ее формы, размеры и источники устанавливаются федеральным законом, то в новой редакции п. 5 ст. 5 и п. 6 ст. 50 этого закона меры социальной поддержки обучающихся (размер и порядок выделения стипендий, мест в общежитиях и интернатах и т.п.) установлены в соответствии с принадлежностью образовательного учреждения. Категории граждан, которым предоставляется социальная поддержка, порядок предоставления и ее размеры устанавливаются федеральными законами для федеральных государственных образовательных учреждений, законами субъектов Российской Федерации для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений¹⁴.

Следует подчеркнуть, что положение граждан, обучающихся в региональных и муниципальных образовательных учреждениях, которым оказывается социальная поддержка, не должно ухудшиться. Согласно п. 2 ст. 153 Закона № 122-ФЗ, при издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с принятием настоящего Федерального закона нормативных правовых актов должны быть соблюдены следующие условия:

различий в предпочтениях граждан и наиболее существенным основанием для децентрализации полномочий, развития федерализма и местного самоуправления. Подробнее см., например, Пояснительную записку к проекту Закона № 122-ФЗ.

¹³ Таким образом, в России все бремя расходов в негосударственном секторе с 2005 г. ложится на учащихся и их родителей. В подавляющем же большинстве восточноевропейских стран, например, в Венгрии, Чехии, Словакии, Польше, государство активно участвует в финансировании негосударственных учебных заведений. Так, по данным ОЭСР в 2000 г. удельный вес учащихся негосударственных учебных заведений, более 50% бюджета которых финансируется государством, в Чехии, Венгрии и Словакии составлял 100% на всех уровнях образования. А в Польше – 100% на уровне начального и среднего образования, 98,6% на уровне полного среднего образования, 93% на первой ступени высшего образования (на уровне российского среднего профессионального образования и бакалавриата). См.: Полетаев А.В., Агранович М.Л., Жарова Л.Н. Российское образование в контексте международных показателей: Сопоставительный доклад. М.: Аспект Пресс, 2003. С. 22, 47.

¹⁴ Так, в ст. 3 Закона Российской Федерации от 30 марта 1993 г. № 4693-1 «О минимальном размере оплаты труда» указывается на разграничение полномочий по установлению размеров и условий выплат стипендий для учащихся и студентов учреждений начального и среднего профессионального образования в зависимости от принадлежности учреждения, устанавливается размер стипендий для учащихся в федеральных учебных заведениях.

- размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеров и условий выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 г.;
- при изменении после 31 декабря 2004 г. порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

Однако некоторые установленные ранее меры по социальной поддержке учащихся Законом № 122-ФЗ все же были отменены, поскольку данные гарантии были установлены без учета возможностей бюджетов и не финансировались с момента принятия, а также в связи с тем, что полномочия, предусмотренные в них, относились большей частью к ведению субъектов Российской Федерации¹⁵. В частности¹⁶:

- компенсационные выплаты на питание в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования;
- 50-процентные скидки со стоимости проезда на междугородном транспорте¹⁷.

В связи с упразднением ст. 40 Закона РФ «Об образовании» отменено также положение о том, что государство выплачивает родителям (законным представителям) государственные социальные пособия, не облагаемые подоходным налогом (пособия по уходу за ребенком, пособия на детей малообеспеченным семьям, многодетным и одиноким матерям (отцам), инвалидам с детства, пособия на детей военнослужащих срочной службы, пособия на несовершеннолетних детей в период розыска их родителей и др.).

Однако это не означает отмену этих льгот. Просто данная норма относится как к учащимся, так и не к учащимся детям, и поэтому нецелесообразно закреплять ее в Законе РФ «Об образовании». Кроме того, часть федеральных льгот передана на региональный уровень. Так, в ведение регионов передано установление порядка, размеров и условий выплат ежемесячного пособия на ребенка, а также его финансирование¹⁸. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено установление и финансовое обеспечение мер социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без

¹⁵ См. Пояснительную записку к проекту Закона № 122-ФЗ.

¹⁶ В связи с принятием Закона № 122-ФЗ утрачивают силу с 1 января 2005 г. ФЗ от 1 августа 1996 г. № 107-ФЗ «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования» и ФЗ от 28 мая 1999 года № 102-ФЗ «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях». Действием норм этих федеральных законов начиная с 2001 г. ежегодно приостанавливался ФЗ «О федеральном бюджете».

¹⁷ Данные скидки должны были предоставляться при покупке билета к месту назначения и обратно в пределах территории Российской Федерации обучающимся на очной форме обучения в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях и образовательных учреждениях начального профессионального образования и проживающим в семьях, среднедушевой доход которых не превышал величину прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации (как правило, с 1 октября по 15 мая).

¹⁸ ФЗ от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), а также безнадзорных детей, детей-инвалидов¹⁹.

* * *

Внесенные поправки в образовательное законодательство, связанные с перераспределением полномочий органов власти и отменой нефинансируемых мандатов, более четко и определенно закрепили финансовую ответственность региональных и муниципальных властей в сфере образования, одновременно сократив объем государственных гарантий, предоставляемых на федеральном уровне. Насколько эффективна будет новая система, покажет время. Некоторое беспокойство вызывает возможность снижения объема государственных гарантий, передаваемых на региональный уровень²⁰, а также отмена преференций для негосударственного сектора.

¹⁹ ФЗ от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», ФЗ от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

²⁰ В частности, вследствие сильной региональной дифференциации возможно значительное сокращение объемов финансирования ПТУ и ссузов.