

Высшее образование в проекте интегрированного закона: «слабые» умрут – «сильные» останутся?

Старательно читая многостраничный текст проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», опубликованный в июне 2010 г. на сайте Минобрнауки, периодически вспоминал рассказ знакомого бизнесмена «средней руки» из города Омска. Пересказываю по памяти.

В пригородном районе в разгар кризиса собрали представителей администрации и бизнеса. Депутат Х от правящей партии сделал рефреном своего выступления фразу:

- Кризис – это хорошо: слабые – умрут, сильные останутся.

Из зала возражали:

- Да мы все слабые. Без поддержки государства умрёт больше половины.

А он своё:

- Слабые умрут – сильные останутся...

Впрочем, обо всём по порядку.

Интегрированный законопроект: кое-что об истории и особенностях

В последнее время на различных конференциях мне неоднократно доводилось слышать заявления представителей различных известных в образовательном сообществе организаций на тему первородства идеи подготовки Образовательного кодекса. Не уверен, что сейчас можно (а главное – нужно) установить автора идеи, но факт остаётся фактом: в начале нулевых годов её более или менее одновременно сформулировали представители профильных комитетов Совета Федерации и Госдумы и Российского Союза ректоров.

Важнее другое: идея кодекса возникла тогда, когда наметился некоторый застой в развитии образовательного законодательства, и была направлена главным образом на то, чтобы попытаться вернуть образованию частью уже утраченные экономические свободы, а также добиться реализации социально ориентированных положений, годами не исполнявшихся или приостанавливавшихся одновременно с принятием федерального бюджета на очередной год. Идею кодекса даже начали осуществлять и было подготовлено несколько глав будущего законодательного акта. Однако затем работа приостановилась. Большинство её инициаторов, включая автора этих строк, пришли к следующему выводу: Образовательный кодекс имеет смысл лишь в том случае, если он увеличивает социальные гарантии для участников образовательного процесса, а также академические и экономические свободы в образовании; при существующем же раскладе политических сил в парламенте и правительстве гораздо больше шансов, что с помощью кодекса образовательное законодательство будет «очищено» от оставшихся в нём свобод и социально ориентированных норм.

Этот прогноз полностью подтвердился в период принятия Федерального закона от 22.08.2004 № 122 о «монетизации». Принятие этого закона фактически означало разрушение действовавшего образовательного законодательства, причём как по линии социальных гарантий, так и по линии академических и экономических свобод. В результате принятия ФЗ № 122 образовательное законодательство понесло следующие потери.

1. Были ликвидированы государственные гарантии приоритетности развития образования – вместе с одноимённой статьёй 40 Закона РФ «Об образовании» (в редакции от 12.01.1996)¹. Декларация о том, что государство провозглашает сферу образования приоритетной, в статье 1 Закона сохранилась, однако гарантии этой приоритетности, включая обязательства государства выделять на образование определённую долю расходов федерального и консолидированного бюджетов, предоставлять образовательным

¹ Пункт 20 статьи 16 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

учреждениям налоговые льготы и т.п., из текста исключены полностью. Среди прочего, это привело, например, к значительному повышению платы за обучение для внебюджетных студентов государственных и негосударственных вузов.

2. Из текста Закона РФ «Об образовании» изъяли положение о том, что федеральные нормативы финансирования являются для образовательных учреждений негосударственного ведения минимально допустимыми². Согласно имеющимся данным, в 2007-2008 учебном году разрыв в уровне финансового обеспечения в расчёте на одного обучающегося между регионами России составлял почти десять раз³, и легко прогнозировать дальнейший рост неравенства прав граждан в области образования.

3. Подверглись «секвестру» федеральные социальные гарантии для обучающихся в негосударственных образовательных учреждениях. Вопрос был передан на рассмотрение регионов.

4. Уничтожены федеральные гарантии финансирования аккредитованной негосударственной школы (пункт 4 статьи 5 Закона РФ «Об образовании» в прежней редакции). В результате в абсолютном большинстве российских регионов под угрозой закрытия оказались именно те негосударственные общеобразовательные учреждения (в том числе православные, учреждённые общественными организациями инвалидов), которые осуществляли обучение детей из семей с низкими доходами, детей с ограниченными возможностями здоровья и т.п. В то же время элитарные школы, ориентированные на высокодоходные группы населения, просто повысили плату за обучение.

5. Исключены из законодательства гарантии уровня заработной платы педагогических работников, включая главную из них – положение о том, что средние ставки педагогов не могут быть ниже средней зарплаты в промышленности⁴. Учитывая, что в индустриально развитых странах мира зарплата педагогических работников выше средней по стране, совершенно очевидно, что и в этом отношении российские «реформы» имеют противоразвивающий характер.

6. Ликвидированы установленные статьёй 25 Федерального закона «О социальном развитии села» от 21.12.1990 № 438-1 обязательные 25-процентные надбавки к зарплате сельских педагогов (равно как и медиков, и работников культуры) – вместе с самим законом⁵. По этой причине легко прогнозировать дальнейший рост дефицита педагогических кадров в сельской местности.

7. Отменены установленные с 1992 г. пунктом 8 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» федеральные гарантии компенсаций педагогам за приобретённую ими методическую литературу (за исключением работающих в федеральных образовательных учреждениях)⁶, что при дефиците средств в региональных бюджетах может привести к фактическому уменьшению реальных доходов педагогических работников.

После вступления в действие ФЗ № 122 образовательному законодательству и его защитникам терять стало уже нечего или почти нечего. В таких условиях идея принятия Образовательного кодекса обрела второе дыхание, хотя и в несколько ином качестве: с его помощью сторонники социального направления в образовательной политике России решили попытаться вернуть позиции, утраченные в период т.н. «монетизации». Однако вполне вероятно, что результат окажется противоположным очередным – без всякой иронии – благим намерениям.

Общая характеристика законопроекта: кому нужен «паровоз»?

² Пункт 21 статьи 16 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

³ По данным годового отчета об исполнении консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации. См: www.roskazna.ru

⁴ Пункт 29 статьи 16 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

⁵ Пункт 1 статьи 156 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

⁶ Пункт 30 статьи 16 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

Детальный анализ проекта интегрированного закона показал, что в предложенном виде он не может быть поддержан большинством российского образовательного сообщества и нуждается в принципиальной переработке.

Во-первых, с юридико-технической точки зрения, текст чрезмерно раздут и содержит многочисленные повторы одних и тех же норм применительно к различным подсистемам образования.

Как повелось в эпоху «суверенной демократии», имена действительных разработчиков проекта остаются неизвестными. Представлен, правда, состав большой рабочей группы, состоящей из весьма уважаемых людей, но это не «писатели», а первые «читатели», давшие свои имена для солидности и производившие, видимо, предварительную экспертизу законопроекта. Интересно, что Президент Российского Союза ректоров В. Садовничий в докладе на конференции 5 октября 2010 г. назвал законопроект справочником.

Ещё интереснее в данном случае роль профильного Комитета Государственной Думы: ни один из его депутатов не был включён в рабочую группу по подготовке законопроекта. Обосновывая этот факт на заседании Комитета 17 июня 2010 г., представитель Минобрнауки ссылался на то, что Председатель Комитета Г. Балыхин делегировал полномочия депутатов для работы в этой группе председателю экспертного совета по правовым вопросам развития образования Н. Гриценко. Кстати, на том же заседании Комитета часть его членов требовали представить – не более и не менее – сокращённый вариант законопроекта, а следующая фраза депутата Г. Сафаралиева из стенограммы Комитета попала в Интернет: «Ну не подготовлены наши мозги депутатские на такие большие законы».

В свою очередь, автор этих строк заявил о намерении полностью прочесть и проанализировать законопроект и напомнил о временах, когда депутаты были способны не только читать законы, но даже их писали.

Текст большого законопроекта создаёт впечатление, что каждая его глава была подготовлена отдельным специалистом или группой. В итоге многие положения повторяются по несколько раз применительно к различным подсистемам образования. Невольно вспоминается известная райкинская интермедия про сотню узких специалистов, которые шили один костюм, причём каждый выполнял свою работу безупречно: пуговицы были пришиты «на смерть – не оторвёшь», но зато на месте рукавов оказались штанины. В данном случае до этого не дошло, но узкая специализация авторов глав значительно удлинит и без того запредельный текст.

Во-вторых, на добрую половину законопроект состоит из отсылочных норм, открывающих широкий простор для действий исполнительной власти. С долей шутки можно утверждать, что значительную часть его текста можно было бы изложить в двух статьях:

Статья 1. Минобрнауки РФ может почти всё, если захочет.

Статья 2. Кто не понял, см. статью 1.

Справедливости ради следует заметить, что в данном случае авторы законопроекта не оригинальны: особенность «управляемой демократии» заключается не только в том, что исполнительная власть формирует законодательную и управляет ею, но и в том, что эта законодательная власть отдаёт исполнительной власти функцию за функцией, причём делает это «с чувством глубокого удовлетворения».

Между тем, по убеждению автора, полученному в ходе 20-летней парламентской работы, задача законодателя состоит вовсе не в том, чтобы разрешить исполнительной власти всё, что ей вздумается, но, напротив, в том, чтобы определить для неё главные ориентиры и направления деятельности и при этом расставить «флажки», за которые исполнитель выходить не вправе. Если законодатель в каждом втором пункте каждой статьи повторяет как заклинание: «порядок ... определяется федеральным органом

исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования», это значит, что он признаёт свою низкую компетентность, создаёт условия для будущего произвола, а, возможно, и коррупции.

В-третьих, большая часть законопроекта бесполезна для участников образовательного процесса. Его чтение, подобно некоторым видам пищи в желудке, оставляет в голове ощущение «переполненной пустоты».

Из предложенного текста при всём желании:

- никто не узнает, в каком размере будет финансироваться отечественное образование, чему будут учить наших детей и студентов;
- родители не смогут понять, каким будет соотношение образования бюджетного и внебюджетного, в частности, в вузах;
- педагоги останутся в неведении относительно собственной заработной платы, а студенты – относительно размера стипендий и т.д.

Короче: ни на один из главных вопросов образовательной политики законопроект ответа не даёт.

В-четвёртых, часть предлагаемых законопроектом инноваций являются, по меньшей мере, спорными. К таким инновациям относятся, например, франчайзинг и аутсорсинг (последний без употребления термина), о которых речь пойдёт ниже.

В-пятых, не предвосхищая того, что будет сказано ниже о вузах, отметим, что целый ряд положений законопроекта способен принести образованию вред. Разработчики, в частности, предусматривают:

- ликвидацию начального профессионального образования как особого образовательного уровня (глава 13 и глава 14 проект);
- сокращение коммунальных льгот для сельских педагогов (пункт 4 статьи 50 проекта). Для них вводится оплата занимаемой площади, а ответственность за предоставление льгот целиком перекладывается на региональные бюджеты.

В-шестых, отсюда следует, что законопроект написан главным образом не для учащихся, студентов, педагогов и родителей, т.е. не для участников образовательного процесса, но преимущественно для управленцев системы образования. Именно между ними он распределяет полномочия и определяет, кто и что должен делать. Данная функция для любого закона представляется безусловно необходимой, но далеко не самой важной. Иными словами, как и во многих других случаях в последнее время, мы имеем очередной «паровоз для машиниста», которого «удобство пассажиров» интересует в последнюю очередь.

Более того, этот законопроект угрожает дальнейшей бюрократизацией российской системы образования и, как следствие, торможением её развития. Именно эта мысль высказывалась на экспертных советах по негосударственному образованию и по вопросам электронного обучения и информационным технологиям в образовании думского Комитета по образованию, в заседаниях которых доводилось принимать участие автору. В разных вариациях эксперты утверждали: образование – по определению процесс творческий; попытка «зарегулировать» его во всех деталях неминуемо приводит к стагнации; если в 1990-х гг. некоторые вузы могли работать вообще без юристов на основании прежнего весьма небольшого закона, то в настоящее время с задачами формирования отчётности и подготовкой бумаг по бесконечным проверкам не справляются целые юридические управления. Некоторые участники заседаний вспоминали эффект сороконожки, которая однажды задумалась, как ей удаётся слаженно двигать одновременно всеми сорока ногами, и после этого не сдвинулась с места. Пытаясь прописать все возможные случаи жизни, авторы законопроекта рискуют поставить систему образования и каждое образовательное учреждение в аналогичное положение.

Высшее образование: lex dura?

Как принято в подобных случаях, стремясь к объективности, основные положения законопроекта, не представляющие собой прямого повторения действующих законов, разделим на три группы: позитивные, спорные и потенциально вредные. При этом используем в качестве критериев расширение (либо сужение) экономических и академических свобод и социальных гарантий для участников образовательного процесса.

Порадуемся – на своём веку?

Помимо разработчиков, у законопроекта есть сторонники, так сказать, по определению. Это те, кто готов поддержать любое предложение, независимо от его содержания, по известному принципу: у меня есть собственное мнение, но я с ним не согласен. По мнению таких защитников, одно из достоинств законопроекта состоит в том, что он вводит в федеральное законодательство целый ряд новелл. Вот некоторые из них, приведённые в материалах, представленных к парламентским слушаниям в Госдуме 13 октября 2010 г.⁷:

- образовательные учреждения именоваться образовательными организациями;
- федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС) устанавливаются по уровням образования, в том числе для дошкольного образования (сейчас для образовательных программ дошкольного образования утверждаются федеральные государственные требования). При этом во ФГОС дошкольного образования не будет требований к результатам освоения образовательных программ;
- разделяется непосредственно дошкольное образование и сопровождающие его присмотр и уход за детьми, включая организацию их питания и режима дня;
- из числа образовательных программ исключаются и становятся самостоятельным видом программы подготовки научных кадров (докторантура);
- вводится кредитно-модульная система организации образовательного процесса при реализации профессиональных образовательных программ;
- предусматриваются сетевые формы реализации и освоения основных образовательных программ;
- виды дошкольных и общеобразовательных организаций сводятся всего к двум: с одной стороны, детский сад и детский сад компенсирующего вида (коррекционный детский сад), с другой стороны, общеобразовательная школа и коррекционная общеобразовательная школа;
- государство гарантирует бесплатность и общедоступность профессионального обучения по программам профессиональной подготовки в пределах основной общеобразовательной программы среднего общего образования, основных образовательных программ среднего профессионального образования;
- видами образовательных учреждений среднего профессионального образования вместо нынешних техникума и колледжа становятся профессиональный лицей и техникум;
- среднее профессиональное образование будет включать в себя два уровня образовательных программ: подготовка квалифицированных рабочих и подготовка специалистов среднего звена;
- закрепляется общедоступность среднего профессионального образования, т.е. без вступительных испытаний;
- отменяется лицензирование образовательной деятельности по реализации программ профессионального обучения;
- вводится еще один уровень высшего образования – подготовка научно-педагогических кадров (аспирантура, адъюнктура);

⁷ Цитирую близко к тексту документа

- специализированные последипломные профессиональные программы (программы ординатуры, интернатуры, ассистентуры-стажировки) отнесены к видам дополнительных профессиональных образовательных программ;

- исключаются программы профессиональной переподготовки с присвоением дополнительной квалификации, поскольку по сути они представляют собой получение второго высшего образования;

- закрепляется правовой статус обучающихся, педагогических работников (соответствующие нормы выделены в отдельные главы законопроекта).

В действительности к достоинствам законопроекта, причём почти всегда с оговорками, можно отнести лишь следующие новые (или хорошо забытые, а затем восстановленные) сюжеты.

1. Введение бессрочного лицензирования и увеличение срока аккредитации учебных заведений. Правда, при этом предполагается резко ужесточить контроль над ними, включая более частые плановые и внеплановые проверки. Учитывая некоторые особенности отечественного чиновничества, члены экспертного совета по негосударственному образованию при профильном думском Комитете высказывали сомнения на счёт того, не окажется ли для них новая система значительно дороже старой.

2. Возвращение к идее образовательного кредитования студентов, включая основной и сопутствующий (на жизнь в период учёбы) образовательные кредиты. Речь идёт именно о возвращении, поскольку впервые эта идея была сформулирована в Законе РФ «Об образовании» в редакции 1992 г. Напомню: в настоящее время власти почти всех развитых стран стремятся расширить доступность высшего образования, хотя делают это разными способами. В странах с социальной моделью экономики (Германия, Франция) 80-90 и более процентов студентов учатся за счёт бюджета. В странах с либеральной экономической моделью (Великобритания, США), где доля бюджетных студентов составляет от 30 до 40%, применяется развитая система образовательного кредитования. Россия в послесоветский период, как всегда, идёт другим путём: почти 2/3 студентов учатся за собственный счёт, а системы образовательного кредитования до сих пор нет. Поэтому её появление в законопроекте должно оцениваться позитивно.

Правда, при этом предложенный текст не отвечает на главные вопросы:

- кто сможет получить образовательные и (или) сопутствующие кредиты?
- какой будет ставка по таким кредитам?
- каким будет срок их погашения?
- будет ли это погашение обязательным или в зависимости от уровня заработной платы и других параметров? и т.п.

Ответы должна дать государственная программа образовательного кредитования, которую, как и всё главное в законе, будет принимать Правительство РФ.

3. Положения об информационной открытости деятельности образовательных учреждений и органов власти. Например, предполагается, что на сайты соответствующих организаций будет выставляться методика расчёта нормативов подушевого финансирования образования. Понятно, что сами нормативы от этого улучшатся вряд ли, но, по крайней мере, образовательному сообществу будет известно, на что имеет право дошкольник, школьник или студент. Ситуация похожа на ту, что существует в отношении минимальной потребительской корзины: корзина остаётся полупустой, но общество получило аргументы, чтобы требовать её заполнения.

4. Отдельные положения социозащитного характера, отсутствующие в действующем законе. Пример – требование статьи 111 законопроекта, согласно которой дети-инвалиды в специальных интернатах должны находиться на полном государственном обеспечении. При существующей системе, когда в ряде регионов с родителей таких детей пытаются брать деньги, данное положение заслуживает безусловной поддержки.

5. Законопроект содержит ряд статей, заполняющих пробелы в действующем законодательстве. Наиболее удачной среди них представляется статья, регулирующая вопросы образования в области искусства. Её отличает содержательность и конкретность. Дважды выступая на парламентских слушаниях, автор приветствовал работу Минкультуры в этом отношении и ставил её в пример другим группам разработчиков. Если бы на том же уровне был выполнен весь законопроект, его, наверняка, поддержало бы большинство российского образовательного сообщества.

Инновации – о двух концах

Как и следовало ожидать, проект интегрированного закона воспроизводит те изменения, которые были внесены в образовательное законодательство, начиная с 2004 г. и которые действующая власть считает проявлением модернизации этого законодательства, а значительная часть образовательного сообщества, включая и автора этих строк, – проявлением его контрреформы. В части, имеющей отношение к высшему образованию, среди таких положений следует отметить:

- введение структуры государственных образовательных стандартов, исключающих требования к содержанию образования. В будущее «общество знаний» Россия намеревается войти со стандартами, не предусматривающими знаний!

- введение единого государственного экзамена как основной формы итоговой аттестации школьников и вступительных испытаний для абитуриентов. Напомню: согласно опросу Фонда Общественное мнение, обязательный ЕГЭ в России поддерживает 11% населения, а с его добровольностью готовы согласиться 54% (в т.ч. среди лиц с высшим образованием – 70%);

- принудительное введение двухуровневой системы высшего образования, которая для большинства студентов сократит срок обучения на один год, уменьшит количество аудиторных занятий по специальным предметам для бакалавров по сравнению со специалистами почти на 40% и введёт конкурсный отбор между бакалавриатом и магистратурой. Согласно Федеральному закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в редакции 1996 г., переход на двухступенчатую систему высшего образования и, соответственно, участие в Болонском процессе предусматривались исключительно на добровольной основе.

На взгляд автора, если бы содержание проекта интегрированного закона ограничивалось только перечисленными положениями, этого было бы достаточно, чтобы отказать ему в поддержке. Однако авторы вводят очередные новеллы, последствия которых, по меньшей мере, неочевидны. Среди таких сомнительных инноваций отметим лишь три.

1. Пунктом 6 статьи 86 законопроекта в образовании вводится аутсорсинг, хотя этот термин и не употребляется. Цитирую:

«6. Образовательная организация вправе осуществлять образовательную, научную, административную, финансово-экономическую и иные разрешенные виды деятельности как своими силами, так и с привлечением третьих лиц на договорной основе». Стоит обратить внимание, что привлекать третьих лиц можно будет не только для ведения бухгалтерии, организации питания, медицинского обслуживания, но также для осуществления образовательной и научной деятельности. Когда в стране ведётся бурная компания борьбы с разного рода халтурой в области образования, подобные предложения выглядят более чем странно.

Зная, как реализуется Федеральный закон № 94, легко представить себе следующую ситуацию: приближённая к чьему-либо «телу» фирма ННРОК («научные рога и образовательные копыта») выигрывает конкурс на реализацию государственного задания в области подготовки специалистов, а затем в качестве «третьего лица» привлекает реальный вуз.

Правда, при этом, согласно пункту 7 той же статьи, «Образовательная организация несет ответственность за ненадлежащее качество предоставляемых образования и образовательных услуг, вызванное неисполнением или ненадлежащим исполнением третьими лицами своих обязательств перед образовательной организацией». Однако это ничего не меняет, поскольку реальную работу будут выполнять реальные организации, а выигрывать конкурсы смогут и фиктивные.

2. Статьей 94 законопроекта в образовании предлагается ввести франчайзинг. Подобно предыдущему, это предложение производит странное впечатление: как известно, всё с теми же благими намерениями борьбы за качество в настоящее время федеральная власть стремится сократить число филиалов учебных заведений, в особенности вузов. Но разве филиал не представляет собой законченное выражение франчайзинга в области образования? Вводить франчайзинг и одновременно закрывать филиалы, по меньшей мере, нелепо.

3. Пункт 5 статьи 95 законопроекта предоставляет право образовательным организациям, осуществляющим не приносящую доход деятельность, «привлекать денежные средства (займы) путем эмиссии облигаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации». По логике вещей это должно быть плюсом. Однако с учётом того факта, что Федеральный закон № 83 от 08.05.2010 лишает государственные и муниципальные учреждения субсидиарной ответственности со стороны их учредителей, этот путь может привести такие учреждения, образно говоря, в долговую яму. Дальнейшая их судьба в этом случае не вполне ясна, поскольку формальное банкротство учреждений Гражданским кодексом не допускается.

Таковы лишь некоторые сомнительные инновации нового законопроекта, регулирующие экономическую деятельность в области образования. При желании их число можно умножить.

Элитаризм против равенства возможностей

Одним из достижений образовательного сообщества следует признать тот факт, что первоначально намеченные властями сверхсжатые сроки принятия большого законопроекта были увеличены. Весной 2010 г. предполагалось, что он будет внесён в Правительство РФ в сентябре, а в Госдуму – не позднее декабря того же года. Понятно, что в этом случае всё т.н. обсуждение законопроекта пришлось бы на летние месяцы, как это было с печально знаменитым законом о «монетизации» и некоторыми другими законодательными актами. Позднее срок обсуждения и, соответственно, принятия законопроекта был увеличен, как минимум, на два месяца, в течение которых прошли парламентские слушания Совета Федерации (23 сентября), Госдумы (13 октября), Общественной палаты (26 октября) и конференция Российского Союза ректоров (5 октября). Приведу выдержки из текста собственного выступления на слушаниях в Госдуме, сократив это выступление во избежание повторов и сопроводив короткими комментариями, имеющими отношение к сфере высшего образования.

«Обсуждение законопроекта «Об образовании в Российской Федерации», по крайней мере, имеет тот плюс, что оно позволяет поднять основные вопросы образовательной политики. Неточно ..., что в России закона об образовании не было 20 лет. Этот Закон существовал в трёх редакциях:

- редакция 1992 года – была признана одной из лучших в Европе;
- редакция 1996 года – улучшенная по сравнению с 1992 годом;
- редакция 2004 года (утверждена законом № 122 «о монетизации») – резко ухудшенная.

Убеждён, что новый закон стране нужен только в том случае, если он принесёт пользу образованию. Если же он принесёт вреда ... больше, чем пользы, – пусть лучше действует старый. Принцип «Не навреди» должен соблюдаться.<...>

Вот лишь некоторые вопросы.

1. Кто авторы законопроекта и сколько стоила его подготовка? Думаю, что страна должна знать своих «героев» и цену их «подвига». В 1992 и в 1996 годах мы, авторы Закона РФ «Об образовании», своих имён не скрывали.

2. Почему законопроект такой большой и при этом такой «пустой»? ...

3. Почему в законопроекте так много отсылочных норм? ...

4. За что авторы законопроекта так не любят начальное профессиональное образование? Оно как уровень ликвидируется. При этом у меня имеется огромное количество обращений с протестами, в т.ч. от работодателей (дочернее ОАО «Спецгазавтотранс» ОАО «Газпром», «Распадская угольная компания», угольная компания «Южный Кузбасс») и от десятков академиков. Дискуссия Министра А. Фурсенко и Ю. Лужкова 31 августа 2010 г. на совместном заседании Государственного совета и Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России не убедила в необходимости такого отказа.

5. За что авторы законопроекта так не любят сельского учителя? Ему предполагается отменить бесплатное жильё. За что – не знаю. У него и так зарплата нищенская.

6. За что авторы законопроекта так не любят вузы? Обращу ваше внимание на статью 134 проекта, где сказано, что основными видами вузов вместо института, академии и университета станут колледж, институт и университет. Между тем, в России около 700 академий (с филиалами). Куда они денутся? Мало того, в пункте 3 той же статьи написано, что институты и колледжи смогут вести научные исследования только в одной области деятельности. А если в академии было несколько областей? Закрывать научные школы? Зачем понижать образовательный потенциал нашей страны? Он и так не самый высокий».

В порядке комментария замечу, что за этой, извините за выражение, инновацией стоит одно из двух: либо бездумное подражание искажённой англо-американской модели без учёта отечественных традиций и особенностей, либо «госзаказ» в виде пожелания Министра образования и науки А. Фурсенко резко сократить число российских вузов. Напомню: летом 2008 г. Министр предлагал уменьшить их число примерно с 1000 до 150-200.

Дело в том, что при введении новой классификации большинство вузов будут поставлены перед выбором:

1) либо понизить свой статус (например, из института превратиться в колледж, готовящий бакалавров, из академии – в институт и т.п.);

2) либо в соответствии с известным принципом «у нас всё делается по доброй воле», искать университет, к которому можно было бы присоединиться.

Обе ситуации угрожают утратой годами накопленных результатов в виде аспирантуры, докторантуры, научных школ, опыта подготовки специалистов в определённых областях и т.п.

Если вузовское сообщество до сих пор этого не осознало – пора проснуться. Если же осознало и не протестует, значит потеряло способность к сопротивлению, уподобившись герою известной истории, который перед повешением задавал только один вопрос: верёвку дадут на месте или приносить с собой?

«7. За что авторы законопроекта так не любят инвалидов? Для инвалидов предполагается ликвидировать льготы при поступлении в высшие учебные заведения. Между тем, инвалиды составляют 1% студентов и, максимум, 1,5% абитуриентов. Занять все учебные места они не смогут. В стране 20 лет назад 22% инвалидов работали. Программа «Россия 2020» ставит задачу довести эту цифру до 40%. Сейчас работает 8% инвалидов».

Регламент слушаний не позволил автору «озвучить» конструктивное предложение по данной проблеме, внесённое на коллегии Минобрнауки в мае 2010 г. и воспроизведённое в депутатском запросе на имя Министра образования и науки

А. Фурсенко. Дело в том, что в условиях системы ЕГЭ абитуриенты с инвалидностью, пользуясь правом подавать документы в несколько учебных заведений одновременно, стали претендовать на обучение в наиболее престижных вузах страны. В этих вузах число абитуриентов-инвалидов, поступающих на отдельные специальности, действительно оказалось сравнимым с числом бюджетных мест. Однако решить эту проблему достаточно просто, предоставив Минобрнауки РФ право устанавливать квоты приёма абитуриентов с инвалидностью в отдельные вузы (например, МГУ и СПбГУ, федеральные и исследовательские университеты) по отдельным наиболее престижным специальностям на уровне, скажем, 10% (что соответствует доле инвалидов в составе населения). Это компромиссное предложение должно снять единственный сколько-нибудь серьёзный аргумент в пользу отмены льготы для абитуриентов-инвалидов.

«8. За что авторы законопроекта так не любят общественные организации? В действующем законе пункт 9 статьи 12 предоставляет права образовательных учреждений общественным организациям, имеющим образование главной уставной целью. Теперь это положение ликвидируется. Хочется поставить общество «Знание» и массу других общественных организаций вне закона? За что?».

Пропускаю сказанное выше об аутсорсинге и франчайзинге и продолжу собственный текст.

«11. Почему во всех странах Европы были приняты специальные законы об образовании взрослых, а в министерском законопроекте «Об образовании в Российской Федерации» только одна статья на эту тему и та «пустая?»

12. Зачем вводится страхование гражданской ответственности качества образования? На сколько при этом поднимется плата за обучение? Сколько на этом заработают страховые компании? Мало «автогражданки»?

13. Почему сделан шаг назад в понимании современных технологий? В законопроекте нет термина «электронное обучение», который вошёл во все международные документы. Дистанционные технологии же предполагается использовать только тогда, когда невозможно применение обычных технологий. Этим консервируется отечественная отсталость. Президент Д. Медведев утверждает, что Россия находится на 74 месте в мире по электронному обучению. На каком месте страна окажется теперь?».

В порядке комментария цитирую статью 67 законопроекта «Реализация образовательных программ с использованием дистанционных и электронных образовательных технологий»:

«1. Дистанционные образовательные и (или) электронные образовательные технологии используются с целью предоставления обучающимся возможности обучения непосредственно по месту жительства обучающегося или его временного пребывания (нахождения), в том числе по медицинским показаниям в связи с ограниченными возможностями здоровья». И так, применение электронных образовательных технологий в обычном вузе, вопреки мировой практике и опыту многих отечественных вузов, не предусматривается!

А вот, что утверждается в пункте 6 той же статьи законопроекта:

«6. Образовательные организации, реализующие основные профессиональные образовательные программы по профессиям, направлениям подготовки и специальностям, обучение по которым в очно-заочной и заочной формах не допускается, могут использовать дистанционные образовательные технологии и (или) электронные образовательные технологии при реализации таких программ в очной форме только по общим гуманитарным, социально-экономическим и общим математическим дисциплинам». Перевожу: во Франции – стране классического образования – в электронную форму переведены программы по медицине, чтобы студент, прежде чем оперировать человека, потренировался на компьютере. Знаю российские военные вузы, где в целях тренировки и экономии бюджетных денег, условия боя первоначально

моделируются в электронной форме. С принятием закона всё это и многое другое в России будет запрещено. Если это – модернизация, что такое регресс?

«14. Почему не возвращено финансирование негосударственной школы, как это было в прежнем Законе «Об образовании»? Да и негосударственные вузы смогут получить деньги только по остаточному принципу, на основе государственных заданий».

В порядке комментария вновь приведу текст законопроекта. Пункт 1 статьи 89 гласит: «Финансовое обеспечение предоставления высшего образования за счет средств федерального бюджета осуществляется в имеющих государственную аккредитацию образовательных и научных организациях независимо от организационно-правовой формы и формы собственности путем формирования государственного задания на оказание государственных услуг физическим лицам». Эта норма представляет собой шаг вперед, поскольку формально ставит негосударственные вузы в равные условия с государственными. Однако в действительности легко прогнозировать, что негосударственные вузы получат лишь незначительную часть бюджетных средств, поскольку, с одной стороны, согласно ФЗ от 08.05.2010 № 83, государство избавило себя от обязанности финансировать даже государственные вузы, а с другой – поскольку фактически свои вузы учредителю в любом случае будут «роднее», а потому «чужие» всегда останутся в «хвосте очереди» за бюджетными деньгами.

«15. Почему законопроект направлен на усиление неравенства возможностей в образовании? Уже говорилось, что предполагается распределять финансовые средства в зависимости от результатов ЕГЭ. Это значит, что от технических вузов деньги потекут к гуманитарным, из провинции – в столицы, а здесь опять – на специальности юристов, экономистов и управленцев, где наибольшее количество абитуриентов с высокими баллами ЕГЭ».

Отметим, что в данном случае в законопроекте воспроизведена давняя идея т.н. «программы Грефа» о введении образовательного ваучера (государственного именного финансового обязательства), однако в безваучерной форме. Понятно, что суть дела от этого не меняется. Причём усиливаться будет не только неравенство вузов, но и неравенство людей. Семьи с высокими доходами с помощью репетиторов или неформальных механизмов сначала обеспечат для своих детей более высокие результаты ЕГЭ, а затем направят студентов их в вузы, которые будут лучше финансироваться!

«16. Почему законопроект не отвечает на главные вопросы?»

Из него не узнать:

- какая часть бюджета будет выделяться на финансирование образования;*
- какой будет зарплата учителя;*
- какой будет студенческая стипендия;*
- чему будут учить наших детей.*

В настоящее время движением «Образование – для всех» и поддерживающей его фракцией Компартии РФ готовится альтернативный законопроект с ответами на все главные вопросы образовательной политики. Мы считаем, что этот законопроект должен свято следовать принципу: не ухудшить положение ни одного участника образовательного процесса».

Разумеется, число критических замечаний в адрес законопроекта можно было бы без труда умножить. Отмечу, например, что пункт 3 статьи 95 предусматривает передачу в доверительное управление управляющим компаниям имущества государственных и муниципальных учреждений, что фактически представляет собой скрытую форму приватизации этого имущества.

Однако пора подводить итоги. Для этого ещё раз воспользуюсь стенограммой моего выступления на парламентских слушаниях. *«Поклонникам англо-американских моделей, которые вводят ЕГЭ и прочие «новшества», напомним высказывание знаменитого американского просветителя Бенджамина Франклина, сделанное в XVIII веке. У него спросили: почему Вы так много заботитесь о просвещении простолюдинов?»*

Он ответил: простолюдин, стоящий на своих ногах, несравненно лучше джентльмена, стоящего на коленях.

Уверен, что стране нужен закон, создающий равные возможности в образовании, отвечающий принципу «Образование – для всех», чтобы каждый гражданин России мог твёрдо стоять на собственных ногах».

О.Н. Смолин, заместитель Председателя Комитета Государственной Думы по образованию, доктор философских наук, профессор, член-корреспондент Российской Академии образования, Президент Общества «Знание» России, председатель общественного движения «Образование – для всех»