



БУДУЩЕЕ РОССИИ: СТРАТЕГИЯ ФИЛОСОФСКОГО ОСМЫСЛЕНИЯ



Российское образование. Действительность и перспективы



РОССИЙСКОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО. ФИЛОСОФСКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ Часть II*

О.Н. СМОЛИН

2. Образовательная политика: понятие, роль в современном обществе и этапы в постсоветской России

На взгляд автора, с теоретической и практической точек зрения необходимо различать политику и законодательство в области образования и, соответственно, образовательную политику и образовательное законодательство.

Политика в области образования — комплекс мер, предпринимаемых либо программируемых государством, его органами, политическими партиями и другими субъектами политического действия в отношении образования как социального института.

Образовательная политика — одно из ключевых направлений внутренней политики государства, имеющее целью создание экономических, институциональных и духовно-идеологических условий для осуществления основных функций системы образования, включая воспроизводство кадрового потенциала общества и воспитание граждан государства в соответствии с принятой системой ценностей. Помимо политики в области образования, образовательная политика включает в себя образовательное воздействие всех основных направлений внутренней (а отчасти и внешней) политики государства.

Забегая вперед, следует отметить: одна из задач законодателя, до настоящего времени не решенная, состоит в том, чтобы перейти от законодательного регулирования политики в области образования к комплексному законодательному регулированию образовательной политики в целом.

Образование и глобальный контекст российской модернизации. ***Проблема социально-образовательного детерминизма***

В глобальном контексте роль науки и образования в модернизации и обеспечении национальной безопасности России связана с перспек-

* Начало см.: ФН. 2016. № 1.

тивами ее перехода к информационному обществу («обществу профессионалов», «обществу знаний» и т.п.), в связи с чем в общественной жизни лидирующих в экономическом развитии государств происходит ряд качественных изменений.

Так, согласно далеко не полным данным, в начале 1990-х гг. «накопленный человеческий капитал в развитых зарубежных странах превышал объем вещного основного капитала в среднем в 1,5 раза, а вклад знаний и образования в прирост валового внутреннего продукта (ВВП) оценивался примерно в 60%»¹. «Удельный вес сферы услуг в ВВП в начале XXI в. варьирует в пределах от 62% в Японии до 72% в США, а в ее составе опережающими темпами развиваются услуги социально-культурного профиля (сферы образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания и т.д.)»².

Происходящие в современном обществе процессы в определенном смысле аналогичны тому, что совершалось в период индустриализации, хотя и на качественно новом уровне. Как известно, в условиях доиндустриальной цивилизации 90% населения и более были заняты в сельском хозяйстве при хронической нехватке продуктов питания и периодически возникающих «голодовках» целых регионов, стран и даже континентов. Однако, как впоследствии выяснилось, условием решения продовольственной проблемы, похоронившим «железный закон» Мальтуса, стало переселение большей части крестьян в города и, соответственно, их перемещение из сферы сельского хозяйства в промышленное производство. Аналогичным образом, в настоящее время для того, чтобы обеспечить удовлетворение основных рационально обоснованных материальных потребностей человека, большая часть работников должна переместиться из сферы материального производства в производство духовное³.

Точно так же, если в условиях классической индустриальной экономики ведущую роль в расширенном воспроизводстве играло так называемое первое подразделение первого подразделения (производство средств производства для производства средств производства), то в условиях постиндустриальной системы аналогичная роль обеспечивается воспроизводством человеческого потенциала и прежде всего — образованием⁴. Помимо этого, а отчасти благодаря этому, как было многократно показано отечественными и зарубежными экономистами (С.Г. Струмилин, Э. Денисон), уже в XX в. образование стало областью с наиболее высокой отдачей долгосрочных инвестиций.

В свете всего сказанного представляется возможным высказать следующую гипотезу: одним из главных философско-экономических оснований стратегии модернизации современного общества (в том числе, разумеется, и российского) должен стать социально-образовательный детерминизм, который выступает не отрицанием, но новой фазой развития детерминизма социально-экономического, ибо означает не отказ

от признания определяющей роли экономической сферы в развитии общества, но признание ведущей роли образования в развитии современной экономики как фундамента общественной жизни.

Забегая вперед, отметим, что эта гипотеза в случае ее принятия в качестве основы управленческих решений предполагает значительные изменения в курсе отечественной социально-экономической политики и внутренней политики в целом.

Основные периоды образовательной политики и образовательного законодательства в постсоветской России

Как уже отмечалось, эти периоды, более или менее, соответствуют периодам политического процесса в целом. Назовем главные из них, опуская деление периодов на более мелкие этапы⁵.

1. 1984–1991 гг.: реформы образования в рамках реформирования страны. «Пограничными знаками» периода избраны, с одной стороны, последняя образовательная реформа периода «административного социализма», а с другой – разрушение вместе с СССР советской системы образования и начало существования образовательной системы Российской Федерации.

2. 1992–1995 гг. В качестве границ периода предлагается рассматривать, с одной стороны, переход от образовательной системы СССР к аналогичной системе РФ, действующей к тому же в рыночно-капиталистических условиях, а, с другой стороны – вступление в силу в январе 1996 г. второй редакции Закона РФ «Об образовании».

3. 1996 г. – осень 1998 г. Границами периода выступают, с одной стороны, избрание Госдумы второго созыва, где доминировали, не имея большинства, левопатриотические фракции, и вступление в силу второй (наиболее социально ориентированной) редакции Закона РФ «Об образовании»; с другой стороны, – приход к власти правительства Е. Примакова и назначение заместителем председателя правительства по социальным вопросам В. Матвиенко, а министром образования РФ – В. Филиппова.

4. Осень 1998 г. – март 2004 г. Данный период в образовательной политике совпадает с пребыванием в роли министра образования В. Филиппова. Относительная самостоятельность образовательной политики по отношению к политическому процессу в целом проявилась в данном случае наиболее ярко.

5. Весна 2004 г. – август 2013 г.: контрреформирование образования вообще и образовательного законодательства, в особенности.

6. 1 сентября 2013 г. – по настоящее время: вступление в силу Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»; завершение контрреформы образовательного законодательства.

Автор, разумеется, осознает, что понятия «реформы» и «контрреформы» имеют оценочный характер, и в этой связи должен разъяснить свою позицию. Солидаризируясь с гегелевским пониманием

общественного прогресса как прогресса свободы, исхожу из того, что в образовательной политике и образовательном законодательстве прогрессивные реформы связаны с увеличением объема свободы и социальных гарантий для участников образовательного процесса, а контрреформы (регресс) — с его уменьшением.

Идеология и основные принципы образовательной политики

Основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, в которых выражена идеология этой политики, сформулированы в статье 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Поскольку их системный анализ может и должен стать предметом большого самостоятельного исследования, отметим лишь некоторые, наиболее важные для нашей темы.

«1) признание приоритетности образования;

[...]

6) светский характер образования в государственных, муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность;

7) свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставленных системой образования, а также предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания.

Вопрос о том, насколько приведенные выше принципы реализуются на практике и насколько конкретные нормы самого закона этим принципам соответствуют, остается, по меньшей мере, дискуссионным. Однако еще важнее другое: на взгляд автора, зафиксированная в этих принципах идеология образовательной политики и образовательного законодательства нуждается в существенных уточнениях. Вот лишь некоторые из них.

1. Образование не является частью сферы обслуживания, но относится к сфере производства, причем самой важной — обеспечивает социальное и духовно-нравственное воспроизводство самого человека.

2. Соответственно, деятельность в сфере образования — не услуги, но социальное служение.

3. Образование (по крайней мере, дошкольное и общее) — преимущественно, вне рыночной сферы. Рыночные механизмы могут использоваться лишь как дополнительные.

4. Бюджетные затраты на образование — не «бремя государства» (как утверждали либеральные экономисты), но инвестиции в человека, наиболее выгодные для общества в долгосрочной перспективе.

5. Основная цель образования — многостороннее развитие способностей личности (творческая педагогика). — *Как имел возможность убедиться читатель, в действующем законе это фундаментальное положение растворено в тексте принципа образовательной политики № 7, посвященного свободе выбора получения образования, т.е. общий принцип рассматривается как аспект более частного.*

6. Отношения учителя и ученика (в широком смысле этих понятий) должны иметь преимущественно личностный, а не функциональный характер (педагогика сотрудничества). — *На взгляд автора, при функциональных отношениях педагога и воспитанника возможны «дрессировка», в известном смысле даже обучение. Образование же существует там, где личность формирует личность.*

7. Ориентация не на функциональную грамотность, но на фундаментальное образование (образование культурой и ради культуры).

8. Ориентация преимущественно на эгалитарное образование: обеспечение максимально равных образовательных возможностей, высококачественное образование — для всех.

Как представляется, именно реализация этих принципов в XXI в. способна обеспечить ключевые функции образования как средства модернизации и одной из основных гарантий национальной безопасности страны.

Модели образовательного законодательства

В постсоветской истории отечественной образовательной политики существовали на практике либо предлагались теоретически три модели системы образовательного законодательства.

Первая модель — иерархия законов. Она существовала в 1990-х — начале 2000-х гг. в виде отдельных элементов незавершенной конструкции, включая центральный элемент — Закон РФ «Об образовании» в редакциях 1992 и 1996 гг.

Вторая модель — образовательный кодекс. Была предложена в начале XXI в. Однако реализовать ее не удалось, и перспективы такой реализации до настоящего времени не очевидны.

Третья модель — отраслевой Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» плюс подзаконные акты. Эта модель действует в настоящее время.

В 1990-х гг. в рамках **первой модели** образовательного законодательства автором была предложена его функциональная классификация, которая должна была включать следующие основные элементы.

1. Конституционное законодательство.

2. Интегральные законы, в том числе:

Федеральный закон «Об утверждении национальной доктрины образования в Российской Федерации». По логике он должен был предшествовать иным законам и содержать стратегию развития образовательной системы; однако в действительности национальная док-

трина образования была утверждена Постановлением Правительства РФ от 04.10.2000 № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» спустя 10 лет после принятия первой редакции базового Закона РФ «Об образовании»;

Федеральный закон «Об образовании» (базовый закон). — *Как уже отмечалось, был принят в редакциях 10.07.1992 г. и 13.01.1996 г.*

Федеральный закон «Образовательный кодекс». — *Должен был завершить построение данной модели образовательного законодательства.*

3. Отраслевые (сегментарные) законы, в том числе:

«О дошкольном образовании»;

«Об общем (школьном) образовании»;

«О начальном профессиональном образовании»;

«О среднем профессиональном образовании»;

«О высшем и послевузовском профессиональном образовании». — *Единственный закон из этой группы, который вступил в силу в редакции Федерального закона от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ;*

«О дополнительном образовании». — *В 2001 г. был принят Госдумой и одобрен Советом Федерации, однако получил вето Президента, которое преодолеть не удалось.*

4. Законы «тумблерного» типа, призванные запустить в действие те или иные нормы базового закона. Среди них:

Федеральный закон от 10.04.2000 № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования»;

Федеральный закон от 29.02.1996 № 21-ФЗ «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях для детей»;

Федеральный закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений». — *Был принят Государственной Думой 22.01.1997 г., но отклонен Советом Федерации 13.02.1997 г.;*

Проект федерального закона «О государственном образовательном стандарте общего образования». — *Принят Государственной Думой в первом чтении 15.11.2000 г., однако далее парламентскую процедуру реализовать не удалось.*

5. Бифункциональные законы, выполняющие функции одновременно отраслевых законов и законов тумблерного типа. Ни один из них не вступил в силу. Однако два были приняты Федеральным Собранием. Это:

Федеральный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)». — *Законопроект принимался обеими палатами парламента дважды — в 1996 г. и в 1999 г. и дважды отклонялся Президентом России.*

Федеральный закон «О государственной поддержке начального профессионального образования». — *В 1996 г. закон получил поддержку обеих палат российского парламента, но был отклонен Президентом РФ.*

6. Законы ситуативного назначения, призванные решать назревшие задачи образовательной политики. В том числе:

Федеральный закон от 16.05.1995 № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»;

Федеральный закон от 12.04.1999 № 17-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»;

Федеральный закон от 10.01.2003 № 11-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в части дистанционных образовательных технологий)».

Забегаая вперед, отметим чрезвычайно важную роль двух первых из перечисленных законов в защите системы образования от угрожавшей ей деструкции, а третьего — в действительной модернизации образования с помощью современных технологий, которая во многом была приостановлена последующими подзаконными актами.

7. Законодательные акты в смежных областях права, обеспечивающие функционирование и развитие образования, в том числе законы, регулирующие финансовые аспекты образовательной политики.

В 1990-х гг. три названных выше внешних фактора определяли не только содержание и направленность образовательной политики, но и пределы возможностей образовательного законодательства.

В условиях революционной трансформации общества, глубочайшего экономического кризиса и предельного ограничения представительной демократии законотворческий процесс был способен оказать лишь весьма ограниченное влияние на образовательную политику. Это влияние, тем не менее, оказалось существенным, поскольку, не будучи в состоянии обеспечить необходимый уровень финансирования системы образования, оно оказалось способным защитить эту систему от деструкции, которой был подвергнут ряд других социальных институтов, и в целом сохранить реформистский характер процесса трансформации на фоне революционной ломки общественной системы в целом. Ключевое значение в этом отношении имел запрет на приватизацию образовательных учреждений, установленный сначала временно Федеральным законом от 16.05.1995 г. № 74-ФЗ, а затем бессрочно второй редакцией Закона РФ «Об образовании» (Федеральный закон от 13.01.1996 г. № 12-ФЗ).

В действительности именно сохранение реформистского характера образовательной политики в рамках революционного изменения социально-экономической и политической системы в целом объясняет тот общепризнанный факт, что российская система образования в постсоветский период долгое время сохранилась значительно лучше, чем большинство других социальных институтов.

Помимо этого, в последнее десятилетие XX в. и первые годы XXI в. посредством федеральных законов удалось отчасти ослабить воздействие на систему образования экономического кризиса, в частности:

- обеспечить относительно более высокий уровень финансирования образования по сравнению с наукой, медициной, культурой;
- посредством законодательного утверждения Федеральной программы развития образования добиться существенных инвестиций, в том числе в компьютеризацию учебных заведений;
- сохранять до 2002 г. налоговые льготы для образовательных учреждений, а также отчасти для организаций, инвестирующих средства в образование;
- ввести и сохранить, хотя и в ограниченном объеме, налоговые льготы для физических лиц, инвестирующих в образование личные доходы;
- ввести с 2001 г. вычеты из налогооблагаемой базы средств, затраченных физическими лицами на собственное образование или образование своих детей в аккредитованных образовательных учреждениях и т.д.

Вторая модель. Принятие *Образовательного кодекса*, по общему правилу, возможно как итог построения системы законодательства и кодификации законодательных актов. Иной путь — разработка Образовательного кодекса не на основе, а вместо этих законодательных актов — теоретически также представляется возможным, но на практике крайне сложен. Тем не менее именно этот путь был применен в налоговом и бюджетном законодательстве.

- В период работы Государственной Думы третьего созыва (2000—2003) Министерством образования и профильными парламентскими комитетами была принята *третья*, смешанная стратегия подготовки Образовательного кодекса:
- с одной стороны, совместная рабочая группа разработала его концепцию и структуру и даже подготовила первую итерацию общей части;
- с другой стороны, учитывая позицию администрации президента, выступавшей против принятия новых отраслевых («сегментарных») законов, разрабатывались поправки к Закону РФ «Об образовании», расширяющие сферу законодательного регулирования отдельных уровней образования (от дошкольного до среднего профессионального) и призванные, среди прочего, стать основой для будущих глав Образовательного кодекса.

Подготовленный временным творческим коллективом проект общей части Кодекса РФ об образовании⁶ состоял из 21 главы разной степени проработанности. Как представляется, он отчасти носил слишком академический характер, что особенно отразилось на разделе II «Образовательные отношения», и был перегружен нормами о

дисциплинарной ответственности. Однако при всех его недостатках, во многом связанных с отсутствием опыта подобных разработок как в отечественном, так, по большому счету, и в зарубежном праве, данный проект вполне может служить основой дальнейшей работы по кодификации законодательства об образовании.

До вступления в силу ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ («закон о монетизации»), наряду с несомненными плюсами, принятие Образовательного кодекса таило в себе и целый ряд опасностей. Главная из них заключалась в том, что при существовавшем в 2000—2003 гг. раскладе политических сил в Кодекс было практически невозможно включить прописанные во второй редакции Закона РФ «Об образовании» нормы бюджетного, налогового и социального характера. По мнению юристов Правительства РФ и Главного ГПУ Президента, эти нормы не соответствовали предмету закона, а на самом деле необходимо расширять этот предмет (от политики в области образования — к образовательной политике в целом). Если бы намерения Главного ГПУ Президента и Правительства «вычистить» федеральное образовательное законодательство от подобных норм в процессе принятия Кодекса удалось реализовать, он принес бы российскому образованию больше вреда, чем пользы.

Однако после того как «зачистка» образовательного законодательства была выполнена с помощью ФЗ № 122 («о монетизации»), описанная угроза практически исчезла. Как будет показано ниже, ФЗ от 29.12.2012 г. № 273 завершил процесс такой «зачистки», а потому в настоящее время разработка Образовательного кодекса угроз в себе не несет.

***Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»:
«туда» и «обратно»***

Переходя к характеристике действующей модели образовательного законодательства, основой которой является ФЗ от 29.12.2012 г. № 273 «Об образовании в Российской Федерации», отметим, что, на взгляд автора, он знаменует очередную ступень регресса этого законодательства. Во всяком случае, тенденция к сокращению объема свободы и социальных гарантий для участников образовательного процесса представлена в нем значительно ярче, чем противоположная, и на каждый шаг вперед приходится даже не два, но три шага назад.

К прогрессивным новым (или возвращенным старым) нормам закона можно отнести следующие.

1. Положение, согласно которому норматив финансирования школы должен предусматривать среднюю зарплату учителя на уровне средней зарплаты по региону (ч. 3, ст. 99). — Эта норма привела к некоторому повышению заработной платы учителей, хотя побочным ее эффектом стало увеличение их педагогической нагрузки (по данным Общерос-

сийского народного фронта, эта нагрузка составляет около 28 часов в неделю, т.е. более полутора ставок).

2. Возможность финансирования дополнительного образования детей не только из местных, но также из региональных бюджетов (п. 3, ч. 1, ст. 8). Поскольку именно местные бюджеты в России наиболее дефицитные, предполагалось, что финансирование дополнительного образования детей улучшится. — *До настоящего времени эти ожидания не подтвердились ввиду того, что:*

- в условиях экономического кризиса растет дефицитность региональных бюджетов;
- предусмотренное Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 софинансирование дополнительного образования детей из федерального бюджета в 2013–2015 гг. не производится.

3. Введение так называемой сетевой (совместной) формы реализации образовательных программ (ст. 15).

4. Исключение из аккредитационной экспертизы так называемых показателей деятельности образовательных организаций (ст. 92). — *По идее должно упростить прохождение учебными заведениями государственной аккредитации, однако не дало значительного эффекта на фоне нарастающей бюрократизации управления образованием.*

5. Узаконивание базовых кафедр вузов в организациях, осуществляющих научную деятельность (п. 5, ч. 2, ст. 72), что должно помочь укреплению связей образования и практики.

6. Некоторое расширение гарантий права на образование для инвалидов с детства. В частности, для них введены внеконкурсное поступление в вузы (ч. 5, ст. 71) и обязательная социальная стипендия (ч. 5, ст. 36).

7. Закрепление в самом общем виде норм об инновационной и экспериментальной деятельности в сфере образования, регулирующих апробацию использования новых образовательных технологий, новых педагогических методик и образовательных моделей (ст. 20).

На взгляд автора, число положений закона, способных уменьшить пространство свободы участников образовательного процесса и понизить объем социальных гарантий, значительно больше, причем по мере его реализации выявляются все новые «подводные камни». Вот некоторые из таких положений⁷.

1. Идеология образовательных услуг, по меньшей мере, во всех случаях, когда речь идет об экономике образования (ст. 99). — *На взгляд автора, эта идеология разрушает духовные основы образовательных отношений как отношений субъект-субъектных, где личность формирует личность.*

2. Возможность снижения конституционных гарантий прав граждан на образование: Конституция РФ гарантирует бесплатность образования для граждан исключительно в государственных и муниципальных

образовательных учреждениях либо на предприятиях. Однако в законе понятие «учреждение» отсутствует и растворено в более общем понятии «организация». При этом конституционные гарантии на организации не распространяются. Отменить или понизить гарантии в законе несравненно легче, чем в Конституции.

3. Отмена льгот по оплате родителями присмотра и ухода за детьми в дошкольных образовательных учреждениях. Прежний закон предусматривал для родителей таких детей и льготы, и компенсации. В новом законе остались только компенсации (ч. 5, ст. 65). Это привело к повышению родительской платы в большинстве регионов страны. Ситуация несколько смягчена ФЗ от 02.05.2015 г. № 110-ФЗ, который установил для организаций, осуществляющих присмотр и уход за детьми, ставку «0» по налогу на прибыль организаций.

4. Фактическая отмена бесплатного для гражданина пребывания в группах продленного дня. Часть 8 статьи 66 закона позволяет школам с согласия учредителя устанавливать плату за такое пребывание.

5. Фактическая отмена дополнительных гарантий сохранения сельской школы. — *Еще в 2011 г. министр образования и науки Д. Ливанов призывал остановить их ликвидацию. С тех пор каждый год закрывается почти 2 тыс. школ. А всего в послесоветский период их закрыто более 25 тыс. «Эпидемия» закрытия школ пошла и в города.*

В ранее действовавшем законе ликвидировать сельскую школу можно было только с согласия сельского схода. Теперь по закону должны создаваться некие комиссии, которые будут оценивать последствия такой ликвидации. Очевидно: «уломать» (или «сломать») комиссию несравненно легче, чем сход граждан. При таком подходе призывы министра остановить ликвидацию сельской школы исполнены не будут.

6. Отмена ряда надбавок и выплат. В результате принятия закона:

- все педагогические работники лишились скромной выплаты на приобретение учебно-методической литературы;
- доктора и кандидаты наук — надбавок за ученые степени;
- доценты и профессора — надбавок за ученые звания.

Формально соответствующие средства включены в так называемые новые системы оплаты труда (НСОТ), однако, в отличие от прежнего законодательства, работнику они не гарантированы и индексироваться не будут.

7. Уменьшение, а иногда ликвидация коммунальных льгот для сельских педагогов. Согласно ч. 8 ст. 47 вопрос об их установлении, размерах и порядке выплаты целиком передан на усмотрение регионов.

8. Экспансия ЕГЭ. Закон не только сохранил в современном виде единый госэкзамен, но и перенес его механизм в основную школу в виде так называемой ГИА — государственной итоговой аттестации. Между тем необходимость реформирования ЕГЭ, похоже, осознана большинством современной политической элиты. Так, Председатель

думского комитета по образованию В. Никонов неоднократно заявлял, что ЕГЭ в современном виде не учит детей читать, писать и говорить.

9. Ликвидация начального профессионального образования как особого образовательного уровня. В результате, по оценкам экс-министра образования и академика РАО Е. Ткаченко, учащиеся бывших учреждений НПО потеряли в виде социальных гарантий около 40 млрд руб.

10. Отмена гарантий для сирот при поступлении в высшие учебные заведения. В основном исправлено Федеральным законом от 03.02.2015 г. № 11-ФЗ. Приветствуя исправление ошибок, нельзя не заметить, что их легко было избежать, если бы вовремя были приняты поправки депутатов, включая автора этих строк.

11. Отмена дополнительных гарантий на образование для других категорий граждан. Законом, в частности, исключены льготы при поступлении в высшие учебные заведения:

- для граждан в возрасте до 20 лет, имеющих только одного родителя — инвалида I группы, если среднедушевой доход семьи ниже прожиточного минимума в соответствующем субъекте РФ;
- для граждан, которые уволены с военной службы и поступают в образовательные учреждения, реализующие военные профессиональные образовательные программы на основании рекомендаций командиров воинских частей;
- для участников боевых действий.

12. Возможность сокращения числа бюджетных студентов. — *Закон отказался от действовавшего ранее положения, согласно которому в России на 10 тыс. населения должно было приходиться не менее 170 бюджетных студентов, и заменил его новым: 800 студентов на 10 тыс. молодежи в возрасте от 17 до 30 лет. На первый взгляд — больше!*

Однако расчеты показывают: к 2020 г. при таком подходе число бюджетных студентов в стране сократится не менее чем на 700 тыс. А в расчете на 10 тыс. населения — примерно со 172 до 125. Напомню: в России и без того бесплатно учатся менее 40% студентов, тогда как во Франции — более 80%, а в Германии — более 90%. Про Советский Союз, где все студенты учились бесплатно, нечего и говорить.

13. Возможность отмены стипендий для части студентов (ст. 36). По прежнему закону стипендии гарантировались хорошо успевающим, а также социально необеспеченным студентам. В новом законе минимально допустимый размер стипендий не устанавливается, а каждому хорошо успевающему студенту стипендия не гарантируется. Стипендиальный фонд распределяют администрация и органы студенческого самоуправления.

14. Отмена льгот по оплате студенческих общежитий. В результате принятия закона эта плата начала резко расти, после чего ситуация была отчасти исправлена Федеральным законом от 28.06.2014 г.

№ 182-ФЗ, который не восстановил прежних льгот, однако ввел регулирование платы за общежития.

15. Ограничение дополнительных гарантий прав студентов на культурное развитие. Согласно ФЗ № 273, студенты были лишены права на бесплатное посещение музеев. Положение исправлено Федеральным законом от 05.05.2014 г. № 102-ФЗ «О внесении изменения в статью 12 Закона Российской Федерации “Основы законодательства Российской Федерации о культуре”».

16. Фактическая отмена выборов ректора в вузе. Ст. 51 закона допускает возможность как назначения ректора, так и его избрания. В настоящее время Минобрнауки настоятельно «рекомендует» вузам при принятии новых уставов процедуру выборов исключить. На депутатский запрос автора о том, почему это делается, получен ответ от заместителя министра образования и науки А. Климова, в котором сообщается, что отмена выборов не противоречит действующему закону (от 12 марта 2015 г. № МОН-П-915). Как говорят, комментарии излишни.

17. Угроза коррекционному образованию. В результате исключения из закона коррекционных учебных заведений как особого типа и других факторов процесс ликвидации коррекционных школ и детских садов ускорился. По данным Минобрнауки, за последнее время их закрыто 280. В настоящее время рабочей группой Минобрнауки при участии автора готовится законопроект, предусматривающий, среди прочего, дополнительные гарантии сохранения таких учебных заведений.

18. Отступление от принципов светского образования (ст. 87). В отличие от прежнего законодательства, ФЗ № 273 в этом смысле:

- по существу сводит духовно-нравственную культуру к культуре религиозной;
- вводит фактическую цензуру со стороны централизованных религиозных организаций над курсами духовно-нравственной культуры, обязывая светскую власть привлекать эти организации к учебно-методическому обеспечению таких курсов;
- переводит курсы духовно-нравственной (читай: религиозной) культуры из факультативных (необязательных) в ранг элективных (избираемых в обязательном порядке), предлагая включить их в основные образовательные программы;
- предоставляет возможность частным образовательным организациям вводить религиозный компонент без согласия учащихся и родителей, что может открыть дорогу в школы радикальным религиозным организациям.

19. Шаг назад в законодательстве об электронном обучении. «Новелла» ФЗ № 273 в данном случае заключается в следующем положении: перечень профессий, специальностей и направлений подготовки, реализация образовательных программ по которым не допускается с применением исключительно электронного обу-

чения, дистанционных образовательных технологий, утверждается Минобрнауки (ч. 3 ст. 16).

Этого достаточно, чтобы при желании остановить развитие электронного обучения в стране на неопределенный срок.

20. Снижение гарантий просветительской деятельности. В отличие от предыдущего закона, ФЗ № 273 не содержит нормы, согласно которой на просветительские организации распространяются права и обязанности образовательных учреждений.

21. Скрытые угрозы:

- в законе как особый тип исчезли учреждения дополнительного образования детей. Это может вызвать снижение социальных гарантий для педагогических работников таких организаций и сокращение их числа;
- из закона исключено понятие вида образовательных организаций, включая виды коррекционных школ, а также лицеи и гимназии, виды высших учебных заведений (при этом университета как вида вузов не существует, однако категории университетов остались). Это может привести к понижению финансовых гарантий деятельности таких учреждений, поскольку по некоторым видам существовали особые нормативы финансирования, а нередко — и особые социальные гарантии для работников;
- аккредитованные негосударственные учебные заведения лишились права удостоверения документов об образовании печатью с гербом РФ. Эксперты видят в этом шаг на пути разделения учебных заведений по «сортам» и свертывания негосударственного сектора образования.

В целом Федеральный закон № 273:

- перенасыщен нормами отсылочного, в том числе бланкетного⁸, характера (184 отсылочных нормы против 34 в Законе РФ «Об образовании» 1992 г.). Это приводит к изобилию подзаконных актов, произволу в трактовке норм закона и росту бюрократизации в управлении образованием;
- не содержит государственных гарантий развития экономики образования;
- по сравнению с предыдущим законодательством уменьшает пространство свободы и объем социальных гарантий для участников образовательного процесса;
- не обеспечивает прорыва в образовательной политике, необходимого для модернизации страны.

О качестве проработки Федерального закона № 273 свидетельствует и тот факт, что исправлять его начали немедленно после вступления в силу 1 сентября 2013 г. Уже на 1 октября в базе Государственной Думы значилось 24 законопроекта, предполагающих внесение в него изменений. К 1 июня 2015 г. только Федеральных законов, вносящих изме-

нения в ФЗ № 273 (в том числе и автором), было принято и подписано Президентом в количестве 20. К этому же времени в базе Государственной Думы значилось 29 законопроектов, направленных на внесение изменений в закон об образовании (с участием автора). — *Расчет количества изменений в смежное законодательство пока не произведен. Очевидно: один из главных аргументов сторонников принятия нового закона, а именно аргумент о том, что прежний закон превратился в «лоскутное одеяло», очень скоро может быть обращен и против ФЗ № 273.*

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2002–2003. Роль государства в экономическом росте и социально-экономических реформах. — М.: 2003. С. 19.

² Там же. С. 19.

³ Бузгалин А., Колганов А. Теория социально-экономических трансформаций. — М.: ТЕИС, 2003. С. 63.

⁴ Бузгалин А., Колганов А. Глобальный капитал. — М.: УРФФ, 2004. С. 83.

⁵ Подробнее см.: Смолин О.Н. Образование — для всех: Философия. Экономика. Политика. Законодательство. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ИКЦ «Академкнига», 2014. С. 269–274.

⁶ Кодекс Российской Федерации об образовании. Общая часть: проект. — М.: Центр образовательного законодательства Минобрнауки России, 2003.

⁷ Подробнее см.: Смолин О.Н. Федеральный закон об образовании в РФ: не лебедь, но рак // Народное образование. 2014. № 1. С. 9–18.

⁸ В данном случае под бланкетной нормой понимается «норма права, предоставляющая государственным органам, должностным лицам право самостоятельно устанавливать правила поведения, запреты и т.п.» (Энциклопедический словарь экономики и права. — URL: <http://slovo.yaxy.ru/96.html>).

Окончание следует