



БУДУЩЕЕ РОССИИ:
СТРАТЕГИЯ ФИЛОСОФСКОГО
ОСМЫСЛЕНИЯ



Российское образование.
Действительность и перспективы

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

О.Н. СМОЛИН

3. Основные предложения к образовательному законодательству

Основные предложения к образовательному законодательству были сформулированы в виде проекта Федерального закона «О народном образовании», который был разработан автором и рассматривался в первом чтении в Государственной Думе 17 октября 2012 г. В настоящее время его новая версия под названием проект Федерального закона «Об образовании для всех» разрабатывается параллельно с внесением предложений об изменении действующего Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273. Вот некоторые из этих предложений¹.

В области экономики образования:

- доля расходов консолидированного бюджета РФ на образование – не ниже 7% от объема ВВП в РФ. Как показывает экспертный анализ, при меньшей доле расходов ни одна страна успешной модернизации не осуществила;
- нормативное финансирование государственных и муниципальных образовательных организаций, при котором не менее 30% финансовых средств учреждение получает по смете, независимо от количества обучающихся, а остальные средства – по подушевому принципу;
- налогообложение образовательной деятельности: в части доходов, направляемых в образовательный процесс (включая зарплату) в данной организации (в том числе, негосударственной), образовательная организация освобождается от всех налогов и платежей. – *В ст. 40 Закона РФ «Об образовании» 1992 г. эта норма просуществовала до 2005 г. и помогла образовательным учреждениям в «лихие 90-е».*

*В области информационно-образовательной политики
и развития информационных технологий в образовании:*

- Российская Федерация, субъекты РФ создают электронные СМИ (включая федеральный образовательный канал), специально

* Окончание. Начало см.: 2016. № 1–2.

предназначенные для реализации образовательных программ и повышения образовательного уровня населения;

- негосударственные электронные СМИ, реализующие образовательные программы для населения, вправе пользоваться поддержкой государства, включая гранты и налоговые льготы;
- учащиеся, осваивающие образовательные программы посредством электронного обучения, в том числе дистанционных образовательных технологий, за счет средств бюджетов РФ, должны быть обеспечены компьютерной и иной электронной техникой, программным обеспечением, доступом к телекоммуникационным сетям, электронным образовательным ресурсам за счет средств этих бюджетов;
- при лицензировании и аккредитации должны учитываться особенности образовательных организаций, реализующих программы исключительно в форме электронного обучения, в том числе дистанционных образовательных технологий. Эти организации обязаны создавать электронную образовательную среду, но при этом освобождаются от ряда лицензионных требований (площади, стадионы, медпункты и т.п.).

В области оплаты труда и социальных гарантий для педагогов:

- средние ставки педагогических работников учреждений дошкольного и общего образования должны устанавливаться не ниже средней заработной платы по данному региону и по Российской Федерации в целом. Подчеркну: это и последующие положения предполагают приравнивание:
 - а) к средней заработной плате по региону не всей заработной платы педагогического работника, но оплаты его труда за одну ставку (18 часов в неделю либо 720 часов в год); б) сопоставление этой заработной платы не только со средней зарплатой по региону, но и по Российской Федерации в целом. Это призвано обеспечить сохранение единого социального и образовательного пространства в РФ;
- средние ставки педагогических работников средних специальных учебных заведений (СПО) – не ниже 150% средней заработной платы по данному региону и по Российской Федерации в целом;
- средние ставки педагогических работников вузов – не ниже 200% средней заработной платы по данному региону и по Российской Федерации в целом;
- минимальная ставка педагогических работников вузов не может быть ниже трех минимальных размеров оплаты труда в стране;
- пенсионное обеспечение и иные социальные гарантии для педагогических работников устанавливаются на уровне, предусмотренном действующим законодательством для государственных служащих.

В области дошкольного образования:

- восстановление льготной оплаты присмотра и ухода за детьми в дошкольных учреждениях, действовавшей до 1 сентября 2013 г. на уровне: 20% от затрат учреждения — для обычных семей, 10% — для многодетных семей;
- численность групп в дошкольных образовательных учреждениях — не более 20 детей;
- Федеральный бюджет софинансирует льготы и компенсации по родительской плате по принципу 50:50.

В области школьного образования:

- структура государственных образовательных стандартов для школы должна включать требования к содержанию основной образовательной программы (базовое содержание образования);
- ответственность за обеспечение установленных федеральными стандартами финансовых и материально-технических условий реализации основных образовательных программ в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях несут власти субъектов Российской Федерации; в государственных и муниципальных профессиональных образовательных учреждениях — их учредители;
- итоговая аттестация в школе: учащимся предоставляется право выбора между экзаменами в традиционной форме с участием внешних экзаменаторов и единым госэкзаменом; тесты с выбором ответов могут применяться только для текущего контроля знаний;
- организация питания в школах софинансируется из федерального и региональных бюджетов по принципу 50:50. При этом финансирование из федерального бюджета должно составлять не менее 1% от прожиточного минимума по РФ в целом в день в расчете на одного учащегося.

Дополнительные гарантии сохранения и развития сельской школы:

- финансирование малокомплектной сельской школы должно осуществляться вне зависимости от количества учащихся;
- без согласия сельского схода запрещается не только ликвидация, но и реорганизация сельской школы (для пресечения массового превращения небольших школ в филиалы крупных, а затем их закрытия без согласия граждан);
- восстанавливаются в полном объеме коммунальные льготы для сельских педагогов, установленные законом РФ «Об образовании» 1992 г., включая бесплатную аренду и (или) обслуживание жилья с бесплатным отоплением и электроэнергией.

В области высшего образования:

- за счет средств федерального бюджета гарантируется финансирование высшего образования не менее 220 студентов на 10 тыс. населения (соответствует показателю советского периода);

- добровольность участия в Болонском процессе: право выбора между программами бакалавриата и «специалитета» должно принадлежать вузам, а траектории обучения – студентам (соответствует нормам Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в редакции 1996 г.);
- ректор государственного и муниципального высшего учебного заведения должен избираться общим собранием (конференцией) коллектива без предварительной аттестации. В случае неутверждения учредителем избранного ректора проводятся новые выборы. Если тот же кандидат набирает не менее 2/3 голосов участников общего собрания (конференции) вуза, он назначается учредителем в обязательном порядке (соответствует нормам Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в редакции 1996 г.).

Стипендии и социальные гарантии для студентов:

- социальная стипендия студентов в государственных (муниципальных) профессиональных и высших учебных заведениях должна устанавливаться на уровне прожиточного минимума трудоспособного населения (соответствует неоднократным рекомендациям думского комитета по образованию);
- расчетная академическая стипендия студентов вузов в государственных (муниципальных) учебных заведениях устанавливается на уровне 80% от прожиточного минимума трудоспособного населения (соответствует законодательству и практике советского периода);
- академическая стипендия студентов государственных (муниципальных) ссузов устанавливается на уровне 60% от прожиточного минимума трудоспособного населения (соответствует стипендиям студентов техникумов в советский период).

В области дополнительного образования:

- устанавливается равный статус учреждений дополнительного образования по отношению к школам, профессиональным и высшим учебным заведениям с точки зрения бюджетного финансирования, налогов, аренды и иных условий;
- устанавливается равный статус работников системы дополнительного образования по аналогии с педагогами, реализующими основные образовательные программы, в отношении уровня оплаты труда и социальных гарантий.

В области образования лиц с ограниченными возможностями здоровья:

- обеспечивается параллельное существование коррекционных образовательных учреждений и учреждений инклюзивного образования. Право выбора образовательного учреждения предоставляется родителям или совершеннолетнему гражданину;

- ликвидация и (или) реорганизация коррекционного общеобразовательного учреждения допускается только с согласия родителей учащихся, выраженного их общим собранием;
- финансирование обучения студентов с инвалидностью в профессиональных и высших учебных заведениях осуществляется по повышенным нормативам. Социальная стипендия для студентов – инвалидов I и II групп увеличивается на 50%.

Здесь представлена лишь часть законодательных предложений, вошедших в проект Федерального закона «О народном образовании». В свое время автором была подготовлена сравнительная таблица, сопоставляющая основные позиции этого законопроекта и официального проекта ФЗ «Об образовании в РФ». Таблица содержала 76 пунктов, из которых по 10 законопроекты совпадали, по 42 – расходились, а по 24 официальный законопроект никакой позиции не содержал, отдавая их решение на усмотрение исполнительной власти². Текст нового проекта Федерального закона «Об образовании для всех» предполагается еще более насытить конкретными нормами во избежание их произвольного толкования.

В заключение несколько слов о технологии работы по совершенствованию образовательного законодательства. На взгляд автора, эта работа, помимо доработки проекта Федерального закона «Об образовании для всех», должна производиться параллельно по следующим основным направлениям:

- 1) внесение изменений в действующий Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», конкретизирующих его содержание, расширяющих пространство свободы и социальные гарантии для участников образовательного процесса;
- 2) внесение проектов специальных образовательных актов аналогичного содержания;
- 3) законопроектная работа в смежных областях права, включая бюджетное и налоговое законодательство;
- 4) разработка подзаконных актов и внесение изменений в принятые подзаконные акты в целях расширения прав участников образовательного процесса;
- 5) подготовка Образовательного кодекса.

Такая стратегия позволяет решать параллельно две группы задач: **во-первых**, тактические – частичное улучшение действующего образовательного законодательства по принципу «малых дел»;

во-вторых, в случае существенного изменения общественно-политической ситуации иметь, выражаясь шахматным языком, домашние заготовки, позволяющие принципиально изменить курс образовательной политики в интересах модернизации страны и участников образовательного процесса.

Автору неоднократно приходилось говорить о том, что в данном случае государственные и корпоративные интересы совпадают: при

более или менее отлаженных экономических механизмах, чем лучше будет учителю и ученику в широком смысле этих слов, тем более качественного работника и гражданина получит страна, тем быстрее страна сможет преодолеть последствия интеллектуальной и духовно-нравственной катастроф и тем более будут обеспечены ее национальная безопасность и возможности модернизации.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Подробнее см.: Смолин О.Н. Образование – для всех: Философия. Экономика. Политика. Законодательство. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИКЦ «Академкнига», 2014. С. 729–842.

² Подробнее см. там же. С. 767–789.

REFERENCES

- Buzgalin A., Kolganov A. *Global capital*. Moscow, URSS, 2004. 512 p. (in Russian).
- Buzgalin A., Kolganov A. *The Theory of Socio-Economic Transformations*. Moscow, TEIS, 2003. 656 p. (in Russian).
- Code of the Russian Federation on Education. Overview: the Project. Moscow, 2003 (in Russian).
- Encyclopedic Dictionary of Economics and Law. Available at: <http://slovo.yaxy.ru/96.html>
- Govorukhin S.S. *Great criminal revolution*. 3rd edition. Moscow, Ergo-Press, 1995 (in Russian).
- How much is Russia. I.A. Nikolaev (ed.). Moscow, 2004 (in Russian).
- Illarionov A. How Russia has lost the 20th century. In: *Voprosy ekonomiki*. 2000. No 1 (in Russian).
- Inozemtsev V.L. Technological Progress and Social Polarization in the 21st century. In: *Polis*. 2000. No 6 (in Russian).
- Koptyug V.A., Matrosov V.M., Levashov V.K., Demyanko Yu.G. *Sustainable Development of Civilization and the Place of Russia in it: Problems of Formation of a National Strategy*. Moscow; Novosibirsk, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences, 1996 (in Russian).
- Ratio economica: the first among unequals. In: *Vedomosti*. 2012. November 6 (in Russian).
- Report on human development in the Russian Federation 2002-2003. The State's Role in Economic Growth and Socio-Economic Reforms. S.N. Bobylev (ed.). Moscow, 2003 (in Russian).
- Sidorova G.P. Soviet Mass Literature 1960-1980-ies: Readers' Preferences. In: *Terra Humana*. 2010. No 3, pp. 65-69 (in Russian).
- Smirnov I.P., Tkachenko E.V. (authors, eds.) Educational work in the new conditions (experience institutions of vocational education). Scientific-methodical collection. Moscow, Institute of Social and Educational Management, 2003 (in Russian).

Smolin O.N. *Education - for all. Philosophy. Economy. Policy. Legislation*. 2nd edition. Moscow, Akademkniga, 2014 (in Russian).

Smolin O.N. *Education. Policy. Law: Federal Legislation as a Factor in Educational Policy in Modern Russia*. Moscow, Kulturnaya Revolyutsiya [The Cultural Revolution], 2010 (in Russian).

Smolin O.N. *Federal Law on Education in Russia: not a Swan, but Cancer*. In: *Narodnoye obrazovanie* [Popular education]. 2014. No 1, pp. 9-18 (in Russian).

Smolin O.N. *Whither, then, are you speeding, O Russia of mine? (Some Socio-Philosophical, Political, and Educational Problems)*. In: *Filosofskiye nauki* [Philosophical Sciences]. 2013. No 12, pp. 5-19; 2014, No 1, pp.7-17; 2014, No 2, pp. 7-22 (in Russian).

Stelmakh V.D. *Book - to the Masses! From the experience of the Russian Reading Promotion*. Available at: <http://mcbs.ru/files/File/stelmah.pdf> (in Russian).

Аннотация

Статья посвящена философским и социально-правовым проблемам методологии разработки системы российского образовательного законодательства и перспективам его развития. В ней содержится анализ внешних детерминант образовательной политики и соответствующего законодательства в постсоветский период отечественной истории; определяются идеология, основные принципы и роль образовательного законодательства в современном обществе, а также существующие модели образовательного законодательства; формулируется система предложений к образовательному законодательству, реализация которых, по мнению автора, обеспечит действительное повышение качества образования и возвращение России на передовые позиции в этой области.

Ключевые слова: социально-образовательный детерминизм, образовательная политика, политика в области образования, образовательное законодательство, интеллектуальная катастрофа, духовно-нравственная катастрофа, периодизация образовательной политики, модели образовательного законодательства, Образовательный кодекс, основные предложения к образовательному законодательству

Summary

The article is devoted to the philosophical, social and legal problems of the methodology of developing the system of Russian educational legislation and to its prospects. It contains the analysis of external determinants of educational policy and the respective legislation in the post-soviet period of Russian history; it determines the ideology, main principles, and the role of educational legislation in the modern society, as well as the existing models of educational legislation; it formulates a system of proposals on educational legislation, which, if implemented, as the author believes, may provide for a real increase in the quality of education and may return Russia to a leading position in this field.

Keywords: social educational determinism, educational policy, educational legislation, intellectual catastrophe, periodisation of educational policy, models of educational legislation, the Educational code, the main proposals on educational legislation.