



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ОБРАЗОВАНИЯ



Российское образование.
Цивилизационный вектор



**«ПАРОВОЗ ДЛЯ МАШИНИСТА»
ИЛИ «ЛОКОМОТИВ ДЛЯ ВСЕХ»?**

О.Н. СМОЛИН

Публичное обсуждение подготовленного Минобрнауки проекта так называемого интегрированного закона «Об образовании в Российской Федерации» имеет, по крайней мере, тот плюс, что позволяет поставить и обсудить основные вопросы образовательной политики. Попытаюсь дать ответ на те из них, которые наиболее активно дискутируются в печати и сети Интернет.

Вопрос первый:

нужен ли стране новый закон об образовании?

Напомню: если предложенный правительством законопроект будет принят, страна получит четвертую редакцию закона об образовании в послесоветский период. Ему предшествовали:

- Закон РФ «Об образовании» в редакции 1992 года, который ЮНЕСКО и Европейская ассоциация образовательного права признали одним из лучших в Европе и мире;
- тот же закон в редакции 1996 года, где по отношению к редакции 1992 года был сделан явный шаг вперед, прежде всего в области гарантий права на образование;
- Федеральный закон № 122 от 22 августа 2004 г. (так называемый закон о монетизации), в рамках которого фактически была принята третья редакция Закона РФ «Об образовании», причем резко ухудшенная. Тогда семь депутатов думского Комитета по образованию и науке во главе с Жоресом Алферовым подписали и опубликовали подготовленное мною письмо протеста под заголовком «Погром в законе».

* Статья подготовлена на основе доклада, сделанного на заседании «круглого стола» фракции КПрФ на тему: «Две концепции федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”: сравнительный анализ». Москва, Государственная Дума. 18 января 2011 г.

Действительно, российский закон об образовании всегда основывался на двух системах ценностей: на социальных ценностях (гарантии для тех, кто учится и учит) и на ценностях демократических в общепринятом, а не в российском смысле этого слова. Закон о так называемой монетизации нанес удар по обеим системам ценностей. В результате принятия ФЗ № 122 образовательное законодательство понесло следующие потери.

1. Ликвидированы государственные гарантии приоритетности развития образования – вместе с одноименной статьей 40 Закона РФ «Об образовании». Декларация о том, что государство провозглашает сферу образования приоритетной, в статье 1 Закона сохранилась, однако гарантии этой приоритетности, включая обязательства государства выделять на образование определенную долю расходов федерального и консолидированного бюджетов, предоставлять образовательным учреждениям налоговые льготы и т.п., из текста исключены полностью. Среди прочего, это приводит к значительному повышению платы за обучение для внебюджетных студентов государственных и негосударственных вузов и т.п.

2. Из текста Закона РФ «Об образовании» изъято положение о том, что федеральные нормативы финансирования являются обязательными для всех образовательных учреждений.

3. Подверглись «секвестру» федеральные социальные гарантии для обучающихся в негосударственных образовательных учреждениях.

4. Уничтожены федеральные гарантии финансирования аккредитованной негосударственной школы. В результате в абсолютном большинстве российских регионов под угрозой закрытия оказались именно те негосударственные общеобразовательные учреждения (в том числе православные, созданные 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 обеспеченные группы населения, просто повысили плату за обучение.

5. Аннулированы федеральные гарантии оплаты труда работников системы образования, за исключением федеральных образовательных учреждений.

6. 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 промышленности.

7. Ликвидированы обязательные 25-ти процентные надбавки к зарплате сельских педагогов (равно как и медиков, и работников культуры).

Позднее, в период работы Госдумы четвертого и пятого созывов правительство и послушное думское большинство продолжили тот же курс, который можно назвать «зачисткой» образовательного законодательства, а можно – его контрреформой. Идея создания Образовательного кодекса в этот период получила возрождение именно как альтернатива такому курсу.

В связи с этим наш ответ на поставленный вопрос предельно прост: новый закон об образовании необходим лишь при соблюдении двух условий:

- если он отвечает на основные вопросы образовательного общества и потребности страны;
- если он не ухудшает, но, напротив, улучшает положение большинства участников образовательного процесса, расширяет уровень их свободы и увеличивает социальные гарантии.

В противном случае уж лучше сохранить действующее законодательство.

Законопроект, подготовленный общественным движением «Образование – для всех» при поддержке КПРФ, отчасти соответствует китайскому принципу «Вперед – назад». Он выполнен на основе текстов закона РФ «Об образовании» в редакциях 1992 г., 1996 г. и последующих наших законопроектов. Его соавторами по праву могут считаться депутаты и сотрудники аппарата профильных комитетов Верховного Совета, Совета Федерации первого созыва, Госдумы первого, второго и других созывов, а главное – российское образовательное сообщество, требования которого переложены на язык закона. В этом смысле наши соавторы – полстраны. Наш законопроект во многом направлен на возвращение в законодательство тех положений, которые были исключены или извращены законом о так называемой монетизации и последующими законодательными актами.

**Вопрос второй:
как следует вести обсуждение проекта нового закона
об образовании?**

На наш взгляд, единственно правильный путь – обсуждать сначала концепцию, основные положения, и лишь затем – текст.

Федеральное правительство, как обычно, пошло другим путем. Сначала была создана рабочая группа, в которую не

включили ни одного (!) депутата Государственной Думы. Первая версия законопроекта, которую позже назвали подготовительными материалами, появилась на сайте Минобрнауки в конце мая 2010 г., а профильный думский комитет начал обсуждение будущего закона только в середине июня. При этом текст, предложенный обществу и депутатам, имел в объеме много более 300 страниц.

Забавно, что парламентарии думского Комитета по образованию потребовали сокращенный вариант. Один из наших коллег произнес знаменитую фразу, которая осталась в стенограмме Комитета и попала в Интернет: «Ну не подготовлены наши мозги депутатские на такие большие законы». Но если дайджеста требовали парламентарии, то как же быть остальным?

Формально правительственный законопроект имел утвержденную концепцию. Однако, во-первых, она была слишком общей, а, во-вторых, практически не обсуждалась. Более того, я лично знаю разработчиков концепции, которые убеждены: большой текст законопроекта с тем, что они разрабатывали, не имеет практически ничего общего.

В настоящее время коллеги из Минобрнауки, которых мы приглашали на «круглый стол», заявляют, что концепцию читать не намерены, но согласны обсуждать только текст, когда он появится. Другими словами, нас пытаются заставить идти тем же порочным путем, которым сами шли до сих пор. Однако мы на чужие «грабли» наступать не намерены.

Уверен: абсолютное большинство образовательного сообщества целиком текста законопроекта не прочло и не прочтет. Более того, даже в профильном думском Комитете его прочли лишь несколько депутатов. Такое чтение — адский и неблагодарный труд. Есть все основания мне и другим прочитавшим выразить соболезнования. Большой же части Думы предложат, как обычно, голосовать, «не приходя в сознание».

Убежден: сначала необходимо обсудить концепции законопроекта и понять, какая из них устраивает большинство образовательного сообщества. И лишь затем на ее основе следует дорабатывать текст. В настоящее время наш законопроект практически готов, но вносить в парламент его мы намерены лишь после того, как получим реакцию образовательного сообщества на обе инициативы. Представить же законопроект в Государственную Думу мы намерены более или менее одновременно с Правительством России.

Вопрос третий:

решения каких проблем образовательное сообщество ожидает от нового закона и какие именно предложения вносит каждый из законопроектов?

Мы предлагаем сравнить два законопроекта по 44-м позициям. Их число будет увеличено по результатам общественного обсуждения.

Из числа предложенных для сравнения 44-х позиций в двух законопроектах полностью или в основном совпадают 8 — менее 20%. По ним у нас нет вопросов к Минобрнауки. По 18-ти позициям, преимущественно социального характера, министерский законопроект вообще не содержит ответов. По остальным же 18-ти позициям наши предложения расходятся, вплоть до противоположности. Назову некоторые ключевые позиции образовательной политики, о которых министерский законопроект «скромно» умалчивает, а наш, напротив, предлагает конкретные решения.

1. **Бюджет образования.** По этому поводу правительство молчит. Наш законопроект требует, чтобы в течение трех лет расходы на образование в России были подняты с современных примерно 3,5% не менее чем до 7% от валового внутреннего продукта, т.е. минимум в 2 раза в реальном исчислении. По данным Мирового банка, в 1970 г. расходы на образование в СССР составляли как раз 7%, в 1950-е гг. даже 10%. Из международного опыта известно, что страны, которые действительно намерены модернизироваться, тратят на образование не менее 7%, причем модернизация при меньших расходах никому не удалась.

2. **Налоги.** Во всем мире образование налогов не платит вовсе или пользуется очень широкими налоговыми льготами. Так было и в России со времен Петра I до начала XXI века. Однако 10 лет назад правительство решило обложить образовательные учреждения налогами наравне с коммерческими организациями. С точки зрения мировой практики, это дикость. Мы предлагаем вернуть в закон об образовании положение о налоговых льготах для образовательных учреждений, в том числе положение о том, что не облагаются налогами их доходы, используемые на цели образования в данной организации.

3. **Статус педагогов.** Правительственный проект по этому поводу не содержит ничего конкретного. Наш законопроект предлагает две совершенно ясные нормы, взятые из Закона 1992 г. и из обращений законодательных собраний более половины российских регионов в Государственную Думу.

Во-первых, мы предлагаем установить средние ставки педагогических работников выше средней заработной платы в промышленных отраслях экономики. В настоящее время зарплата в российском образовании – 64% от ее уровня в таких отраслях. В советский период столь низкого соотношения не было никогда. В США два года назад зарплата в образовании составляла 129% от средней по стране, что вполне логично: если признавать главным для развития общества человеческий потенциал, то платить тем, кто его создает, нужно значительно выше среднего.

Во-вторых, мы предлагаем приравнять педагогов по пенсионному обеспечению и социальным гарантиям к государственным служащим. Подчеркну: не делать педагогов государственными служащими, что лишило бы их последних академических свобод, но именно приравнять. Мы убеждены: по уровню квалификации и психологической напряженности, а главное – по общественной важности труд педагога ничем не уступает работе государственного чиновника.

4. Стипендии студентов вузов, ссузов и учащихся ПТУ. По сравнению с так называемой эпохой застоя, которую многие проклинают, в настоящее время студенческая стипендия в отношении прожиточного минимума упала:

- в вузе – примерно в 4 раза;
- в аспирантуре – примерно в 6,5 раз;
- в техникуме – примерно в 8 раз;
- в ПТУ – примерно в 11,5 раз.

В правительственном проекте стипендиям посвящена целая статья, однако абсолютно «пустая».

Мы требуем, чтобы социальная стипендия малообеспеченного студента равнялась прожиточному минимуму. Кстати, аналогичную рекомендацию принял на парламентских слушаниях и думский Комитет по образованию. Правда, потом, при обсуждении федеральных бюджетов, депутаты Комитета за собственную рекомендацию, выраженную в виде наших поправок, не голосовали.

Соответственно, академические стипендии для хорошо успевающих студентов мы предлагаем установить примерно на советском уровне, а именно:

- в вузе – 80% прожиточного минимума;
- в техникуме – 60% прожиточного минимума;
- в начальном профессиональном образовании – 40% прожиточного минимума (с учетом возраста, а также ожидаемого большого количества социальных стипендий в этой системе).

5. Содержание образования. К сожалению, в 2007 году, с подачи правительства, Четвертая Госдума приняла закон об образовательном стандарте, который исключает из структуры стандарта содержание образования. Забавно, что Президент в своих посланиях Федеральному Собранию продолжает увязывать это содержание со стандартом – видимо, его специалисты невнимательно читали закон. Правительственный законопроект продолжает курс на «бессодержательный» стандарт, целиком зависимый от воли министерских чиновников.

Мы, напротив, требуем:

- вернуть содержание образования в структуру стандарта. Он должен не только предъявлять требования к выпускникам, но и отвечать на вопрос, чему их учить;

- согласовывать школьный стандарт с Российской академией наук, Российской академией образования, Союзом ректоров, профсоюзами работников образования, общественными объединениями родителей. Стандарт должен быть делом не чиновников, но образовательного сообщества в целом.

В противном случае возникает ситуация, вызывающая массовое возмущение педагогов и родителей. Как известно, первый проект стандарта для старшей школы, предложенный от партии «Единая Россия» генеральным директором издательства «Промсвещение» Александром Кондаковым, включал лишь четыре обязательных предмета: Россия в мире, обеспечение безопасности жизнедеятельности, физкультура, реализация индивидуального проекта.

При этом физика, химия, биология, литература, история, обществознание превращаются в предметы по выбору. Правда, старшекласснику разрешают изучать два иностранных языка.

6. Дополнительное образование. В правительственном проекте – одни лишь общие положения. Мы требуем, чтобы статус учреждений и педагогов дополнительного образования был таким же, как статус учреждений и педагогов, которые реализуют основные образовательные программы (т.е. учителя, доцента или профессора). Мы убеждены: подлинной целью образования сейчас, как и во времена Древней Греции, остается многостороннее развитие личности. А без дополнительного образования в рамках одной лишь школьной или вузовской программы оно невозможно.

7. Государственная информационная политика. Когда-то Владимир Высоцкий утверждал, что телевидение может быть и

«окном в мир», и «ящиком для идиота». Во что оно превратилось сейчас, всем известно. Думаю, увидев его, знаменитый бард пришел бы в благородную ярость. Однако правительственный законопроект на эту тему молчит.

Мы требуем:

- восстановить государственный образовательный канал в метровом диапазоне, наряду с каналом «Культура»;
- обеспечить государственную поддержку с помощью грантов и налоговых льгот всем государственным каналам, которые будут выпускать образовательные программы, заниматься просвещением населения.

Это краткое сравнение позволяет утверждать, что наш законопроект предлагает участникам образовательного процесса несравненно больше социальных гарантий, чем проект Минобрнауки. Поэтому нас уже обвиняют и еще более будут обвинять в популизме. Однако хотел бы напомнить, что слово «популизм» происходит от латинского *populus* — «народ», и курс образовательной политики, который мы предлагаем, в этом смысле действительно популистский — курс развития народного образования в прямом смысле этого слова, образования для всех! И когда нам говорят, что в стране для учителя, воспитателя, профессора или студента нет денег, мы отвечаем: «Значит, это страна без будущего!».

В свою очередь мы требуем у правительства ответа на самые элементарные вопросы:

- почему 85% всех федеральных денег, выделенных на антикризисные меры, достались избранным банкам и избранному крупному бизнесу, а всем остальным — только 15%? Может быть, объявить образование банковским сектором?
- почему Президент обещает серьезное повышение зарплаты исключительно «силовикам»? Мы рады, что лейтенант полиции с 2012 г. станет получать 32 тысячи рублей. Но мы хотели бы понять, когда столько же будет получать из бюджета учитель или хотя бы профессор, бюджетная зарплата которого составляет в настоящее время около 22 тысяч рублей? Интересно, какое государство строит Россия: государство знаний или полицейское государство?
- когда российские «олигархи» станут, наконец, платить налоги, как в Европе или хотя бы как в Америке? И когда налоговая система страны будет заставлять богатых делиться с бедными, а не наоборот, бедных — с богатыми?

Вопрос четвертый:

какой законопроект обеспечивает участникам образовательного процесса больше свободы?

Берусь утверждать: и в этом отношении мы готовы поспорить за первенство с правительством партии, которая относит себя внутри страны – к центристам, а на международной арене – к правым консерваторам. Вот лишь некоторые тому доказательства.

Во-первых, невзирая на общественное мнение, правительство продолжает навязывать единый госэкзамен всем и каждому. Напротив, мы сохраняем возможность ЕГЭ исключительно на добровольной основе, т.е. только для тех, кто хочет его сдавать. Разве это не свобода выбора?

Во-вторых, правительство проводит принудительную «бакалавризацию» всей страны и вводит болонскую систему насильственным образом – от Белого моря до Черного, причем в искаженной форме. Мы же даем возможность желающим участвовать в Болонском процессе на добровольной основе. Разве этот вариант не обеспечивает большее пространство свободы?

В-третьих, правительство предоставляет самому себе право отбирать не только учебники для школы, но и издательства, которым будет разрешено эти учебники выпускать. Фактически в очередной раз речь идет об искусственном создании крупных монополий, об ограничении конкуренции и росте коррупции. Мы полагаем, что отбор издательств чиновниками ничем не оправдан и предлагаем лишить правительство такой возможности и тем самым расширить свободу для издателей учебной литературы, которая в конечном счете обернется лучшим качеством учебников.

В-четвертых, «продавливая» закон о «монетизации», правительство настояло на исключении из закона РФ «Об образовании» положения о государственном финансировании аккредитованной негосударственной школы. В нашем законопроекте это положение предлагается восстановить и тем самым расширить для родителей право выбора. Правительство ограничивается тем, что разрешает властям выдавать негосударственным школам государственные задания. Если эти школы такое задание и получают, то явно по «остаточному принципу». Таким образом, правительственный законопроект и не социальный, и не либеральный: российская власть не любит ни государственную, ни негосударственную школу.

Итак, по уровню свободы участников образовательного процесса наш законопроект также значительно превосходит правительственный.

Вопрос пятый:

не ухудшают ли законопроекты положение участников образовательного процесса по сравнению с существующим? Насколько каждый из них соответствует известному принципу «не навреди»?

Легко убедиться: наш законопроект не предлагает ни одной нормы, способной нанести вред образованию. В правительственном же проекте таких положений множество.

13 октября 2010 года на парламентских слушаниях в Госдуме я позволил себе задать разработчикам правительственного проекта несколько вопросов на эту тему. Повторю некоторые из них.

За что авторы так не любят начальное профессиональное образование? В законопроекте оно как отдельный уровень ликвидируется.

Между тем мною получены, в том числе благодаря экс-министру образования Е.В. Ткаченко, десятки писем протеста: от структур Газпрома, от шахт Кузбасса, от многочисленных профессиональных ассоциаций, от десятков академиков Российской академии образования. Решительное несогласие с этим предложением высказали Президент Российского Союза ректоров Виктор Садовничий и избратель автомата Михаил Калашников. Все прекрасно понимают: большинство ребят, которые сейчас учатся в ПТУ, среднее профессиональное образование получить не смогут и, следовательно, будут обречены лишь на элементарное профессиональное обучение без сколько-нибудь серьезного образования. Образовательный уровень страны понизится еще более, а примитивизация сознания усилится. Кстати, именно это во многом стало питательной средой для выступлений на Манежной площади.

За что авторы законопроекта так не любят сельского учителя? Ему предлагают урезать коммунальные льготы, в особенности по оплате жилья. Почему – не знаю. У учителей на селе и без того зарплата нищенская.

За что авторы законопроекта так не любят инвалидов, предлагая ликвидировать для них льготы при поступлении в высшие учебные заведения? Ведь известно, что инвалиды составляют лишь 1% от числа студентов и не более 1,5% – от числа абитуриентов. Занять все учебные места или даже значительную их часть они не могут ни при каких обстоятельствах. В стране 20 лет назад 22% инвалидов работали. Программа «Россия-2020» ставит задачу довести этот показатель до 40%. Однако сейчас работает лишь 8% инвалидов. Разве не понятно, что если отобрать вступительные льготы, число

студентов-инвалидов сократится, как минимум, в 4 раза, а программа «Россия-2020» в этой части будет полностью провалена.

За что Минобрнауки так не любит вузы? Основными видами вузов должны стать колледжи, институты и университеты, а такого вида вузов, как академия, не будет вовсе. Между тем, в настоящее время вместе с филиалами академий около 700. Что им делать?

Мало того, институты и колледжи смогут вести научные исследования только в одной из областей деятельности. А если академия выполняла их в нескольких областях? Придется закрывать научные школы? Совершенно непонятно, зачем искусственно понижать интеллектуальный потенциал страны. Он и без того падает.

Наконец, **за что** авторы официального проекта так не любят просветительские организации? В действующем законе статья 12 предусматривает для них возможность работать наравне с образовательными учреждениями. Теперь это положение из закона исключено. Неужели Минобрнауки хочет поставить Общество «Знание» России и многие другие общественные организации вне закона? За что?

Разумеется, наш законопроект имеет свои пробелы и недостатки. Для того и проводятся общественные слушания, чтобы учесть критические замечания и улучшить текст.

Однако нельзя не видеть главного: правительственный законопроект продолжает и даже усугубляет современный курс образовательной политики. К чему приводит этот курс, хорошо известно.

Например, один из социологических опросов показал: 28% опрошенных граждан России согласны с утверждением, что Солнце – спутник Земли, т.е. Коперника для них не существовало. Но есть и более печальные данные. Если в советский период мы уверенно входили в тройку лучших образовательных систем мира, то четыре последних доклада ООН о развитии человеческого потенциала дают России следующую динамику: 2004 г. – 15-е место; 2005 г. – 26-е место; 2007 г. – 41-е место; 2008 г. – 54-е место.

Уверен: если правительственный проект будет принят, откажется во вторую сотню.

Правительственный проект представляет собой, как сказал бы Михаил Жванецкий, паровоз для машиниста. Он почти ничего не дает участникам образовательного процесса, но почти весь посвящен распределению полномочий между чиновниками.

Наш законопроект означает новый курс образовательной политики. Он должен стать основой научно-образовательного про-

рыва. В отличие от правительственного проекта, это локомотив для всех. Он обеспечивает социальные гарантии и расширение свободы участников образовательного процесса.

В заключение вернемся к первому вопросу — о необходимости нового закона об образовании. На наш взгляд, законопроект Минобрнауки в том виде, как он представлен общественности, абсолютно не нужен: он не дает ответов на основные вопросы, волнующие образовательное сообщество, а многим из тех, кто учится и учит, обещает ограничение социальных гарантий или свободы. Вреда от него будет несравненно больше, чем пользы.

Напротив, наш законопроект необходим, поскольку он, во-первых, предполагает решение основных вопросов образовательной политики, по сути представляет собой свод требований образовательного сообщества; во-вторых, он никому не приносит вреда, а пользу российскому образованию и стране в целом мог бы принести несомненную.

Нередко задают вопрос: есть ли у нашего проекта шанс быть принятым? Как человек левых взглядов, я бы мог просто повторить известный лозунг Эрнесто Че Гевары: будь реалистом — требуй невозможного! Как практический политик, хочу сказать, что при данном составе Думы шансы нашего законопроекта минимальны. Однако эта Дума не последняя. Если образовательное сообщество на предстоящих выборах поддержит тех, кто на самом деле поддерживает его в парламенте, состав следующей Думы может быть другим.

Напомню известное высказывание Уинстона Черчилля: школьные учителя обладают гораздо большей властью, чем премьер-министры. Если российские учителя в широком смысле этого слова — от воспитателей детских садов до вузовских профессоров — вспомнят об этой власти, в России будет другая образовательная политика.

С другой стороны, совершенно очевидно: чем активнее образовательное сообщество станет участвовать в обсуждении обоих законопроектов, тем больше шансов, что многие наши предложения войдут в закон, принятый парламентом.

В заключение хочу напомнить известные слова Конфуция: «Если ваш план — на год, посадите рис. Если ваш план — на десятилетие, посадите деревья. Если ваш план — на всю жизнь, учите детей». Наш законопроект — это план на всю жизнь и для целого поколения.