

ДЕГРАДАЦИЯ... ПО ЗАКОНУ



Анатолий Борисович Вифлеемский,
действительный член Академии педагогических
и социальных наук, доктор экономических наук,
г. Нижний Новгород

Принят Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», которым в значительной степени меняется образовательное законодательство. По мнению автора статьи, новеллы этого закона в большинстве своём имеют негативный характер для российской системы образования и будут способствовать не развитию, а деградации образования в России.

• дошкольное образование • лицеи и гимназии • профессиональное и высшее образование • «оптимизация» сельских школ

На страницах журнала мы уже анализировали законопроект «Об образовании в Российской Федерации» и давали ему весьма негативную оценку¹. Этот законопроект был значительно переработан, но от этого текст закона не стал лучше.

Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании в РФ) вступает в силу с 1 сентября 2013 года, за исключением некоторых статей, для которых предусмотрены другие сроки вступления в силу. И весьма вероятно, что к этому времени он будет уже неоднократно изменён, хочется надеяться — в лучшую сторону, поскольку принятый закон лишает значительное число граждан ранее имевшихся возможностей получить общее среднее образования (новым

законом не предусмотрены вечерние школы, хотя статистика показывает, что спрос на этот вид обучения растёт). Если законом не будут внесены изменения, деградация российской системы образования будет проходить сразу по многим направлениям.

Деградация системы дошкольного образования

Закрепляя право на образование и в качестве одного из его элементов — право на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, Конституция РФ определяет и систему гарантирования этого права, предполагающую, в том числе, что государство и муниципальные образования, исходя из конституционного требования общедоступности дошкольного образования независимо от места жительства, обязаны сохранять

¹ Вифлеемский А.Б. Образование в огне // Народное образование. 2011. № 10. С. 9–20.

в достаточном количестве имеющиеся дошкольные образовательные учреждения и при необходимости расширять их сеть.

Эта конституционная обязанность государства обуславливает необходимость оказывать финансовую поддержку семье, имеющей детей, со стороны государства в качестве гарантии социальной защиты (статья 7, часть 2 Конституции РФ). Такая поддержка может осуществляться различными способами, в том числе в рамках федеральных программ в области социального развития (статья 71, пункт «е», Конституции РФ), реализуемых публичной властью всех уровней.

Разрекламированное включение дошкольного образования в качестве уровня общего образования отнюдь не направлено на развитие системы дошкольного образования в её нынешнем понимании. Напротив, существующая система дошкольного образования будет оптимизироваться (т.е., говоря по-русски, сокращаться), причём, скорее всего, естественным путём, ведь в дальнейшем строительстве детских садов уже не будет необходимости. А система будет «развиваться», увеличивая число групп краткосрочного пребывания, замещающих полноценные детсадовские группы.

Согласно части 3 статьи 64 Закона «Об образовании в РФ» родители (законные представители) несовершеннолетних учащихся, обеспечивающие получение детьми дошкольного образования в форме семейного образования, имеют право на получение методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи без взимания платы, в том числе в дошкольных образовательных организациях и общеобразовательных организациях, если в них созданы соответствующие консультационные центры. Обеспечивают такие виды помощи органы государственной власти субъектов РФ.

Что касается присмотра и ухода за детьми, новый закон в статье 9 к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных

районов и городских округов в сфере образования относит лишь создание условий для присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях. Обратим внимание, что **такие условия не должны быть общедоступными, в отличие от общедоступности дошкольного образования.** В той же статье к полномочиям органов местного самоуправления отнесена организация общедоступного и бесплатного дошкольного, начального, основного, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами).

Существующие формы получения дошкольного образования будут неизбежно замещаться более дешёвыми (не сопровождающимися присмотром и уходом за детьми) по финансовым причинам вследствие ожидаемого существенного увеличения родительской платы в дошкольных учреждениях.

Из азов рыночной экономики следует, что с увеличением родительской платы будет сокращаться спрос на услуги дошкольных учреждений. Ведь повышенную (тем более значительно!) плату смогут платить меньше родителей. Многим из них будет выгоднее оставить работу, чем отдавать половину зарплаты за ребёнка в детском саду. Причём качество содержания ребёнка в дошкольном учреждении от этого не повысится, однако с замещением бюджетных средств родительской платой детским садам всё также будет требоваться и иная «добровольная» помощь родителей, ведь известно, что от перемены мест слагаемых сумма не меняется. Зато государство выполнит свои обещания по поводу ликвидации очередей в дошкольные учреждения.

Нынешнее софинансирование родителями и бюджетом содержания детей в детских

садах в соотношении 20/80 может смениться соотношением 70/30: такой рост будет неподъёмным для значительной части населения.

Это связано с формулировками нынешнего и нового Закона. В настоящее время установление родительской платы предусмотрено статьёй 52.1. Закона РФ от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» (далее — Закон об образовании), согласно которой учредители образовательных организаций, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, вправе устанавливать плату, взимаемую с родителей или законных представителей за содержание ребёнка в указанных организациях, если иное не установлено настоящим Законом и иными федеральными законами.

При этом Законом об образовании размер родительской платы за содержание ребёнка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, ограничен следующими размерами:

- не может превышать 20% затрат на содержание ребёнка в соответствующем образовательном учреждении;
- не может превышать 10% указанных затрат для родителей (законных представителей), имеющих трёх и более несовершеннолетних детей.

Кроме того, Законом РФ «Об образовании» установлено, что за содержание детей с ограниченными возможностями здоровья, посещающих государственные и муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, а также детей с туберкулёзной интоксикацией, находящихся в названных образовательных учреждениях, родительская плата не взимается.

В новом Федеральном законе об образовании в РФ отсутствуют ограничения родительской платы в дошкольных учреждениях в размере 20%. В соответствии со статьёй 65 за присмотр и уход за ребёнком учредитель организации, осуществляющей образовательную деятельность, вправе устанавливать плату, взимаемую с родителей (законных представителей) (далее — родительская плата), и её размер, если

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

иное не установлено настоящим Федеральным законом.

Родительская плата согласно федеральному законодательству не будет взиматься только за присмотр и уход за детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также за детьми с туберкулёзной интоксикацией, обучающимися в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования. Однако учредитель **вправе** снизить размер родительской платы или не взимать её с отдельных категорий родителей (законных представителей) в определяемых им случаях и порядке.

Как видим, раньше учредитель не мог нарушать федеральное законодательство и **был обязан** устанавливать родительскую плату с определёнными ограничениями, теперь он вправе это сделать, но отнюдь не обязан.

В то же время порядок расчёта родительской платы будет изменён. При расчёте родительской платы нельзя включать расходы на реализацию образовательной программы дошкольного образования, а также *расходы на содержание недвижимого имущества государственных и муниципальных образовательных организаций*, реализующих образовательную программу дошкольного образования. В расходы на содержание недвижимого имущества включаются расходы на ремонт, затраты на оплату коммунальных услуг, которые составляют весьма существенную долю в расходах дошкольных учреждений.

Уничтожение лицейского и гимназического образования

Очень опасная для страны новация нового закона — фактически уничтожение гимназий и лицеев: из специальных видов общеобразовательных учреждений

они превращаются всего лишь в их наименование.

Согласно статье 23 Закона «Об образовании в РФ» школы подразделяются на типы в соответствии с образовательными программами, по которым они должны работать. Ранее существовавшие виды образовательных учреждений ликвидируются.

Законом устанавливается такой тип образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы, как общеобразовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели образовательную деятельность по образовательным программам начального, основного и (или) среднего общего образования. При этом в наименовании образовательной организации могут использоваться наименования, указывающие на особенности образовательной деятельности (уровень и направленность образовательных программ, интеграция различных видов образовательных программ, содержание образовательной программы, специальные условия их реализации и (или) особые образовательные потребности учащихся), а также дополнительно осуществляемые функции, связанные с предоставлением образования (содержание, лечение, реабилитация, коррекция, психолого-педагогическая поддержка, интернат, научно-исследовательская, технологическая деятельность и другие функции).

Таким образом, лицеи и гимназии смогут существовать уже не в качестве специальных видов образовательных учреждений (что по умолчанию всегда подразумевало и особое финансирование), а лишь в качестве общеобразовательных организаций, имеющих соответствующие термины в своём наименовании. И действительно, в таком качестве формально лицеи и гимназии будут сохранены. Но лишь формально.

Последствия таких изменений — как экономические, так и содержательные. Действующий порядок нормативного финансирования предполагал установление нормативов финан-

сирования для каждого из видов общеобразовательных учреждений. Поэтому в регионах, как правило, устанавливались повышающие коэффициенты для разных видов общеобразовательных учреждений, в том числе лицеев и гимназий. Теперь же нет никаких правовых оснований для установления повышенных размеров нормативов финансирования учреждений, имеющих особые наименования.

Кроме того, согласно части 4 статьи 66 нового Закона «Об образовании в РФ» организация образовательной деятельности по образовательным программам начального, основного и среднего общего образования может быть основана на дифференциации содержания с учётом образовательных потребностей и интересов учащихся, обеспечивающих углублённое изучение отдельных учебных предметов, предметных областей соответствующей образовательной программы (профильное обучение).

Таким образом, несмотря на возможность называть школы «лицеями» или «гимназиями», никакого лицейского и гимназического образования в них не будет, по крайней мере за счёт средств бюджета: возможно лишь профильное обучение, которое в новом законе отождествляется с углублённым изучением отдельных предметов. На этом законодательно ставится точка на дискуссии о разнице между профильным и углублённым изучением предметов, предметных областей.

И прежние лицейское и гимназическое образование уже явным образом выходит за пределы бюджетного финансирования, иными словами, становится платным.

Конечно, найдутся регионы, которые так или иначе продолжают поддерживать организации с названиями «гимназии» и «лицеи», повышенным финансированием, в том числе выдавая различные гранты или субсидии «на иные цели» (это наиболее простой механизм), однако ранее существовавшие гарантии финансирования общеобразовательных программ повышенного уровня ликвидированы.

Также на платную основу переводятся и интернатные учреждения и группы продлённого дня в школах. Согласно части 7 статьи 66 нового закона в образовательной организации, реализующей образовательные программы начального, основного и среднего общего образования, могут быть созданы условия для проживания учащихся в интернате, а также для присмотра и ухода за детьми в группах продлённого дня.

Однако при этом за содержание детей в интернате или группах продлённого дня учредитель вправе устанавливать плату, взимаемую с родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся, и её размер, если иное не предусмотрено Законом об образовании в РФ. Учредитель вправе снизить размер указанной платы или не взимать её с отдельных категорий родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся в определяемых им случаях и порядке.

Размер платы должен определяться аналогично порядку, предусмотренному для дошкольных организаций — не допускается включать расходы на реализацию образовательной программы начального, основного и (или) среднего общего образования, а также расходы на содержание недвижимого имущества государственных и муниципальных образовательных организаций в родительскую плату за содержание детей в образовательной организации, имеющей интернат, за присмотр и уход за ребёнком в группах продлённого дня.

Фактически в группах продлённого дня родители должны будут оплачивать заработную плату следящих за детьми воспитателей, питание, расходы на материальное обеспечение этих групп.

«Оптимизация» профессионального образования

Под возгласы о дефиците рабочих при излишке специалистов с высшим образованием парадоксальным образом ликвидируется система начального профессионального образования. Ликвидируется как законодательно, так и фактически, причём уже до вступления в силу закона. В ряде регионов полным ходом

идёт реорганизация, в рамках которой учреждения объединяются с высвобождением во многих случаях зданий и иной материальной базы.

Ответственность за среднее профессиональное образование официально закрепляется за субъектами РФ. Приём на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов объявлен общедоступным, за исключением приёма на обучение по некоторым образовательным программам, определённых творческих способностей, физических и (или) психологических качеств; в таких случаях проводятся вступительные испытания.

Однако декларируемая общедоступность по закону может быть на практике существенно ограничена. В случае, **если численность поступающих превышает количество мест, финансовое обеспечение которых осуществляется за счёт бюджетных ассигнований** федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, образовательной организацией **при приёме на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования учитываются результаты освоения поступающими образовательной программы основного общего или среднего общего образования, указанные в представленных поступающими документах об образовании.** Так что на практике вместо общедоступности по-прежнему на обучение по популярным среди абитуриентов программам будет конкурсный отбор.

Гарантированно достигаемым результатом законодательных новаций станет уничтожение системы начального профессионального образования и резкое сокращение числа учреждений профессионального образования. В меньшем числе учреждений, естественно, будет и меньшее совокупное количество бюджетных мест.

Кроме среднего профессионального образования своего рода «первого уровня» будет и профессиональное обучение. Формально оно не считается самостоятельным уровнем образования: это аналог дополнительного профессионального образования в сфере подготовки по профессиям рабочих и должностям служащих.

Новым законом предусмотрено также и резкое сокращение контингента учащихся за счёт средств бюджета в учреждениях высшего профессионального образования. Разговоры о большом числе «лишних» вузов и подготавливаемых специалистов высокой квалификации выглядят весьма странно на фоне призывов к модернизации и соответствию мировой практике: «Надо отдавать себе отчёт в том, что в России 115 вузов, а в США — три тысячи»².

Сокращение контингента учащихся за счёт средств бюджета в учреждениях высшего профессионального образования прямо следует из несложных расчётов по формулам, заложенным в действующий и новый законы.

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» предусматривает в статье 2, что государство обеспечивает приоритетность развития высшего и послевузовского профессионального образования посредством *финансового обеспечения за счёт средств федерального бюджета обучения в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования не менее чем ста семидесяти студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации.*

В новом Законе «Об образовании в РФ» в статье 100 предусмотрен порядок установления контрольных цифр приёма на

² Макшинов С. Статья компанией-трансформером // Эксперт, 2013. № 6. С. 44.

обучение за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов. Согласно новому закону число учащихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего профессионального и высшего образования за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов определяется на основе контрольных цифр приёма на обучение по профессиям, специальностям и направлениям подготовки за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов (далее — контрольные цифры приёма).

При этом установлено, что за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета осуществляется *финансовое обеспечение обучения по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования из расчёта не менее чем восемьсот студентов на каждые десять тысяч человек в возрасте от семнадцати до тридцати лет, проживающих в Российской Федерации.*

Посмотрим официальные данные переписи населения за 2010 год³ и применим законодательно определённые формулы.

Численность населения в России в 2010 году составляла официально 142 856 536 человек. Таким образом, по установленной действующим Законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» формуле число бюджетных мест должно составлять не менее 2 428 561. По новой формуле оно должно рассчитываться исходя из численности населения в возрасте от 17 до 30 лет (не включительно до 30), которая по состоянию на 2010 год составляла 29,57 млн человек. Таким образом, число бюджетных мест должно составлять

³ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm

примерно столько же — 2 365 670 человек (лишь на 2,5% меньше).

Однако благодаря новой формуле «оптимизация» высшего образования достигается очень легко, так как при незначительном уменьшении населения легко прогнозировать значительное уменьшение численности населения именно в возрасте 17–30 лет. Так, к 2015 году население в этом возрасте сократится до 24,55 млн человек, а ещё через пять лет — до 19,16 млн человек. Соответственно и число бюджетных мест по новому закону уменьшится соответственно на 464 тыс. и 833 тыс. Иными словами, уменьшение составит соответственно 19% и 34% от законодательной нормы 2010 года. Высшее образование за счёт средств бюджета станет менее доступным.

Кроме того, для государственных учреждений высшего профессионального образования сокращение контингента станет намного более существенным, так как за счёт этого лимита будут финансироваться и аккредитованные образовательные программы в негосударственных образовательных организациях. Согласно части 3 статьи 100 нового закона контрольные цифры приёма распределяются по результатам публичного конкурса и устанавливаются организациям, осуществляющим образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего профессионального и высшего образования.

России — оптимизация, заграничреждениям — деньги

Про дополнительное образование в новом законе говорится очень мало, а ведь когда-то считали необходимым принять отдельный закон «О дополнительном образовании»... К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования статье 8 Закона «Об образовании в РФ» отнесена организация дополнительного образования детей в государственных образовательных организациях субъектов РФ. В соответствии со статьёй 9 Закона «Об образовании в РФ» к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования отнесена организация до-

полнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях.

Таким образом, речи о **доступности** дополнительного образования для детей в законе не идёт, оно просто должно быть организовано. В то же время, по нашему мнению, нет оснований говорить о правовых основах перехода к платному дополнительному образованию для детей: всё будет зависеть от финансовых возможностей муниципальных образований и регионов.

На этом фоне пренебрежительного отношения законодателей к дополнительному образованию российских детей весьма трогательной выглядит забота о более близких чиновникам «заграничреждениях» Министерства иностранных дел РФ». Этим учреждениям в законе посвящено значительно больше текста, чем дополнительному образованию. При этом согласно части 2 статьи 88 Закона «Об образовании в РФ» *нормативные затраты на оказание государственных услуг в сфере образования заграничреждениями Министерства иностранных дел РФ, утверждённые этим Министерством, должны учитывать затраты на образовательную деятельность, не зависящие от числа учащихся в заграничреждениях* Министерства иностранных дел РФ.

Эта норма разительно отличается от требований к нормативам финансового обеспечения, установленным для российских образовательных организаций. Согласно статье 99 Закона «Об образовании в РФ» *нормативные затраты на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования определяются по каждому уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учётом форм обучения, федеральных государственных*

требований (при их наличии), типа образовательной организации, сетевой формы реализации образовательных программ, образовательных технологий, специальных условий получения образования учащимися с ограниченными возможностями здоровья, обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам, обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья учащихся, а также с учётом иных предусмотренных настоящим Федеральным законом особенностей организации и осуществления образовательной деятельности (для различных категорий учащихся), за исключением образовательной деятельности, осуществляемой в соответствии с образовательными стандартами, **в расчёте на одного учащегося, если иное не установлено настоящей статьёй Закона.**

Затраты на образовательную деятельность, не зависящие от числа учащихся, статьёй 99 закона предписано учитывать лишь для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций, расположенных в сельских населённых пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы; нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования должны предусматриваться в том числе. Также дано предписание органам государственной власти субъектов РФ относить к малокомплектным образовательные организации, реализующие основные общеобразовательные программы, исходя из удалённости этих образовательных организаций от других, транспортной доступности и (или) численности учащихся.

Таким образом, если образовательным организациям России предписано жить по подушевым нормативам финансирования (за ис-

ключением отнесённых к малокомплектным организациям в сельских населённых пунктах), то за границей действуют принципиально иные нормативы для всех заграничных учреждений. И «оптимизировать» «заграничные» власти не собираются, в отличие от сельской школы, которой новый закон грозит окончательной гибельной «оптимизацией».

Согласно действующему Закону об образовании «ликвидация сельского дошкольного образовательного или общеобразовательного учреждения допускается только с согласия схода жителей населённых пунктов, обслуживаемых данным учреждением».

Согласно статье 22 нового Закона «Об образовании в РФ» принятие решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, не допускается без учёта мнения жителей данного сельского поселения.

Полагаю неоспоримым, что «учёт мнения» и «согласие схода» — принципиально разные гарантии для сохранения сельских образовательных учреждений. В комиссию по оценке последствий могут быть включены и удобные для чиновников (и зависимые от них) жители, которые выскажут нужное мнение.

Кроме того, «учёт мнения» может быть простой опрос, а как достигаются при этом нужные властям результаты, все знают. Впрочем, закон позволяет даже «не напрягаться»: «мнение» может быть резко отрицательным, и оно будет учтено, но учреждение всё равно будет ликвидировано, ведь необходимость «учёта мнения» не означает невозможности ликвидации или реорганизации учреждения при наличии отрицательного мнения. **НО**