

## Образовательная ПОЛИТИКА

### ЧЕГО НЕ ЖДАТЬ ОТ НОВОГО ЗАКОНА «Об образовании»?

**Игорь Иванович Сулима,**

*ведущий научный сотрудник лаборатории гражданского становления личности  
Нижегородского института развития образования, доктор философских наук*

**Игорь Викторович Кучма,**

*директор Центра образования «Школа здоровья» № 1804 «Кожухово»,  
кандидат педагогических наук*

Несколько месяцев в Интернете и вне его шло обсуждение проекта закона «Об образовании». Судя по статистике на сайте <http://zakonoproekt2011.ru>, вопросы образования оказались для общественности значительно менее интересны (почти в два раза), чем проблемы полицейского характера. В феврале широкое обсуждение было приостановлено. Обрабатываются поступившие предложения, и мы увидим откорректированный вариант, который опять будет обсуждаться.

На фоне относительно тихого обсуждения законопроекта общество

ответило в Интернете, в средствах массовой информации дружным, мощным и эмоционально ярким протестом против новых ФГОС для старшей школы. Обсуждение стандартов оказалось таким нестандартным, не лояльным проекту и даже хлестким в оценках, что на него последовала незамедлительная реакция на самом высоком уровне. Председатель Правительства РФ недвусмысленно намекнул, что любовь к физкультуре не должна вытеснить из школы русский язык, математику и историю в качестве базовых учебных предметов.

И.И. Сулима, И.В. Кучма. **Чего не ждать от нового закона «Об образовании»?**

На фоне взрывной критики стандартов нового поколения обсуждение Закона «Об образовании» оказалось спокойным и даже блеклым (исключения составляют только реакции деятелей искусства на попытку «причесать» вузы сферы культуры и искусства «под общую гребёнку»). При том что юридический статус федерального закона принципиально выше, чем подзаконного акта, утверждающего стандарт.

Каковы причины?

Во-первых, общественность не увидела в законе реального, живого образования. Он как «бездетная педагогика» сух, имеет косвенное отношение к повседневности учебного класса, интересен не педагогу, а управленцу. Последствия применения этого нормативного акта трудно просчитать педагогам.

Во-вторых, в России все знают, что жизнь определяет не закон, а ведомственный формуляр, подписанный чиновником.

В-третьих, практика аналогичного по форме общественного обсуждения Закона «О полиции» показала, что при учёте огромного количества предложений суть исходного материала не меняется. И уж как-то излишне очевидно, что мало кто верит, что с 1 марта 2011 г. с момента вступления в силу закона «О полиции» что-то уже изменилось и ещё изменится.

Но что же всё-таки нам ждать от нового Закона «Об образовании»? Ведь он будет.

Представленный проект федерального закона по своей форме — нормативный акт. Одновременно это форма выражения политической воли, которая определяет перспективы развития отечественного образования. Поэтому общество ожидает от него намного больше, чем просто правовую регуляцию определённого круга правоотношений. Отдельные слои общества (педагогическое сообщество, академические круги, деятели культуры, родительский актив), несомненно, хотели бы увидеть в этом законе неформальный и решительный шаг к обустройству такой системы образования,

в которой бы было комфортно ребёнку, которая бы по-настоящему заботилась о его душе и разуме, хотели бы видеть этот закон в качестве инструмента проведения образовательных реформ, делающих наше образование эффективнее и гуманнее. Педагогическое сообщество одновременно хотело бы, чтобы этот закон стал фактором стабилизации бесконечных нововведений, не имеющих сущностных оснований.

Несомненно, законопроект представляет собой серьёзный шаг в осовременивании правового регулирования в области образования. Более чётко по сравнению с действующей редакцией закона прописывается область регулирования, даны некоторые нормы-дефиниции. Для кодификационных действий (которые для развития права однозначно положительно значимы) хорошо, что подробно прописаны базовые принципы правоотношений в области образования, отношения систематизированы, под «одной крышей» объединяются сходные правоотношения, фактически делается шаг к созданию Образовательного кодекса, о котором говорят в юридических кругах уже не менее десяти-пятнадцати лет.

Для развития государственно-правовых и административных отношений в сфере образования также сделан шаг вперёд. Систематизированы и унифицированы отношения подчинённости, контроля и надзора, бюджетные вопросы, которые и в предыдущей редакции закона были прописаны достаточно подробно. Серьёзно нормативно упорядочен объект управления, что облегчает на практике осуществление функций управления. В эту хорошо отрегулированную относительно несложную схему унифицированно втиснуты образовательные учреждения сферы культуры, спорта. В единую систему вписано образование детей, взрослых, общее, профессиональное, дополнительное, обучение в местах лишения свободы, обучение лиц с ограниченными возможностями, талантливой молодёжи, обучение в церковных заведениях (при этом созданы условия для вписанности в систему регулируемых

отношений иерархических отношений и организаций церкви) и т.д. и т.п. Снизилась роль управления городской и сельской школой, а для сельской местности этот вопрос архиважный. В этой связи можно сказать, что делается шаг в *повышении управляемости социальной системы*.

В проекте недостаточно полно прописаны взаимоотношения образовательных учреждений с органами управления, надзора и контроля (кто, когда и как может инспектировать, проверять и какие выводы делать). Необходимо разработать простой, открытый и всем понятный порядок распределения материальных средств. Всё по нормативу! Необходимо дать исчерпывающий перечень органов, которые регламентируют деятельность школ (сейчас есть, например, окружной методический кабинет, который подписывает учебный план, но ответственности за него не несёт. Также есть центр информационных технологий управления образованием, который по неизвестным критериям распределяет всю компьютерную технику по Москве). Деньги, выделяемые учреждению, должны идти только в образовательное учреждение и никуда больше.

С точки зрения развития системы российского права положительным является то, что правоотношения в сфере образования, наверное, впервые столь явно жестко состыкованы с гражданско-правовыми отношениями в особой широте их спектра. И сделано это с тщательным отношением к духу и букве Гражданского кодекса РФ, к цивилистической терминологии, принципам свободы договора, действий по приобретению прав своей волей и в своём интересе, свободы предоставления образования как услуги в пределах, мягко, но недвусмысленно ограждённых государством. Чётко разграничено, где образование является услугой за счёт бюджета, подробно прописаны отношения, связанные с предоставлением иных платных (не бюджетных) образовательных услуг. Читая этот проект закона, удивляешься, почему тысячи и тысячи учителей всё ещё не считают, что предоставляют платную услугу.

На отношения в области образования блестяще экстраполированы гражданско-правовые отношения в области имущественных отношений, страхования (в том числе обязательного стра-

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

хования), кредитования, франчайзинга, процедур инвестирования, субсидирования, возмещения ущерба и т.д.

Однако общество должно осознать, что нельзя коммерциализировать ряд элементов образования. В частности, дополнительное образование, так как педагогически нельзя разделять, разрывать основное и дополнительное образование. Это единое целое. Пение, хор активизируют мыслительную деятельность, способствуют релаксации ученика. Изобразительное искусство формирует образное мышление, улучшает моторику ребёнка. Хореография укрепляет осанку и, как следствие, здоровье. Техническое творчество способствует развитию логического мышления. Всё это должно быть *в полном объёме* для ребёнка, иначе нельзя успешно проходить программу по математике, языку, истории. Коммерциализация дополнительного образования аналогична такой коммерциализации в медицине: операцию будем делать бесплатно (вы же полностью платите налоги), а в ходе неё за переливание крови, за искусственную вентиляцию лёгких и т.д., пожалуйста, заплатите.

Результат в образовании — цельный. И цивилисты это могут понять, так как они хорошо знают, что такое неделимые вещи, сложные вещи, главная вещь и принадлежность (ст. 133—135 Гражданского кодекса РФ).

Бессмысленно оценивать проект закона с педагогической точки зрения. Документ сводит образование к обучению, а обучению способом регуляции фактически отводит место и роль услуги. Воспитание как таковое обозначается, но действительно выпадает из поля зрения авторов проекта.

Никакого эффекта в плане развития образования как места, где растёт, развивается, становится человек человеком ожидать не стоит. Образование, способное концентрировать в себе традицию, представляет форму преодоления себя

И.И. Сулима, И.В. Кучма. **Чего не ждать от нового закона «Об образовании»?**

в восхождении к себе. Образование — форма движения людей вокруг своих бытийственных истоков, базовых противоречий. Представленный проект не видит назначения образования воспитание в человеке традиционно человеческого, сохранение традиций российского образования. Закон не видит за образованием вообще ничего, кроме системы, управляемость которой надо повысить.

Думается, этот проект — ещё один шаг по пути приближения формы нашего образования к иностранному. Он просто даст новые основания для копирования и перенесения иностранных подходов в наше образование. Наверно, в этой связи не предусмотрена и такая российская форма, как докторантура.

Пожалуй, это очень по-русски ожидать от нормативного акта гуманистического, педагогического смысла, ждать, что государство сможет что-то сделать за профессиональное сообщество педагогов и за гражданское общество. Но это хороший проект для повышения управляемости социальной системы и образовательной системы в частности. И только. Хотелось бы, чтобы он был направлен и на благо тех, кого закон сухо называет обучающимися и педагогическими работниками. Но это ожидание напрасно. Оно ничем не обосновано.

Накопившийся скептицизм по отношению к власти, укрепившийся с публикацией проекта закона «Об образовании» и новых ФГОС для старшей школы, подталкивает к мысли о том, что нынешнему **государству не надо** самому проводить **широкую** модернизацию образования. Всё равно в рамках сложившегося бюрократического, технократического отношения к образованию, что ни делается, всё ведёт только к адаптации живой школы, колледжа, вуза к бюрократическим требованиям, к варианту, удобному для управленцев (как в старом анекдоте: на советских заводах, что ни делают для людей, а всё равно получают то ракеты, то подводные лодки). Образование — достаточно мощный социальный институт, опирающийся

на собственную традицию регенерации, чтобы оно могло самоорганизовываться, самореформироваться, самодоставиваться. Было бы оптимальным, если бы государство пока не занималось реформированием образования как системы, как института, а выделило бы отдельные относительно узкие, но принципиально важные, а главное, требующие серьёзной ресурсной поддержки участки. Работа на этих участках создаст почву для *небюрократической модернизации* всего образования. Этими направлениями концентрации государственных усилий могли бы быть такие:

#### I. «Прорывные», передовые проекты

1. Развитие системы педагогического образования как *пропедевтика* и основа всей модернизационной политики в области образования. Поддержка и реформирование педагогических вузов и колледжей. В них должна быть передовая материальная часть, должен быть обеспечен повышенный престиж работы для профессорско-преподавательского состава, особый комфорт и престиж обучения для студентов. Будущая сущностная реформа всей системы образования должна начинаться с реформы педагогического образования. В этой программе должна быть выделена подпрограмма по предоставлению грантов на подготовку научных исследований в области педагогики, подготовку и публикацию учебников, учебно-методических пособий и комплексов.

Надо подготовить «локомотив» реформ внутри системы образования, тогда и государству будет легче, и реформы будут более обоснованными, кадрово-, методологически и методически подготовленными, не отторгаемыми педагогическим сообществом. Надо учесть зарубежный опыт (колледж, бакалавриат, магистратура) в той части, в которой он касается подготовки учителей начальной школы. Если учитель начальной школы не учился в педагогическом колледже, то он мало интересуется работодателем, ведь выпускник

колледжа подготовлен к практике работы с детьми. На практику в колледже отводится в 2 раза больше часов, чем в вузе.

**2.** Интеграция науки (и фундаментальной, и прикладной) и образования (развитие проектов типа «Сколково» в части формирования концепта и практики образования XXI в., комплексная поддержка национальных исследовательских университетов).

## **II. Материальная и организационная поддержка лидеров (лиц и организаций), имеющих достижения**

**1.** Усиленная материальная поддержка ведущих образовательных учреждений без вмешательства во внутривузовские дела (выделить группу, включив в неё вузы типа МГУ, СПбГУ, МИФИ, МФТИ и т.д. и ведущие школы, гимназии, лицеи и определив программы длиной в цикл обучения — 4—5—6—11 лет в вузах и школах, лицеях, гимназиях соответственно).

**2.** Деятельность по предоставлению грантов на научные исследования, методические разработки, разработку технических средств обучения, деятельность по поддержке ведущих исследователей и методистов, научных школ, передовых лабораторий, экспериментальных площадок.

**3.** Создание **национальной системы социальной поддержки и стимулирования** хорошей успеваемости учащихся. Например, учиться ребёнок хорошо, имеет значительные достижения в освоении программы и сверх неё, регулярно посещает школу, не имеет дисциплинарных проступков, увеличивается субсидия: на ребёнка, коммунальные услуги, проезд в общественном транспорте, как это давно делается, например, в Дании.

## **III. Ресурсная поддержка всей системы без вмешательства в педагогический процесс**

**1.** Капитальный ремонт зданий и сооружений образовательных учреждений, переоснащение их приборно-лабораторной базы, необходимой

## **ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА**

для воспитания, обучения и развития фундаментальных исследований (прикладные исследования должны поддерживать промышленность, бизнес, венчурные организации и т.д. Для прикладных исследований нужно создавать условия и инфраструктуру, а не массировано вкладывать деньги). Нельзя ограничиться только ремонтом. Нужно не просто залатать текущие крыши, поменять дырявые окна, создать красивые радующие глаз интерьеры и т.д. В результате хозяйственной деятельности должны создаваться дополнительные *педагогические возможности* для воспитания и обучения. Например, в развитых странах (Япония, Голландия) обучение идёт в специально оборудованном **кабинете**. Учитель как дирижер-лаборант готовит приборы для изучения тем, руководит исследованиями в этом специально созданном для этого пространстве возможностей. И на каждом уроке могут происходить **открытия!**

**2.** Ресурсосбережение на самом современном уровне во всех образовательных учреждениях в ходе эксплуатации зданий и сооружений (программы по экономии тепла, электроэнергии, воды, по учёту и контролю их расходования, применению оборудования, существенно снижающего расход ресурсов, формирование соответствующего мировоззрения и поведения работников образовательных учреждений, учащихся и их родителей).

**3.** Продолжение компьютеризации и информатизации системы образования.

**4.** Обеспечение материальных условий для образования лиц с ограниченными возможностями во всех типах учебных заведений.

**6.** Финансирование ставки учителя в размере средней заработной платы по стране. Финансирование ставки ассистента в вузе в размере 1,15 средней заработной платы в стране.

И.И. Сулима, И.В. Кучма. **Чего не ждать от нового закона «Об образовании»?**

#### **IV. Создание условий для развития институтов самоорганизации и профессионального самореформирования системы образования (развитие гражданского общества в педагогической среде)**

1. Создание общих условий для формирования гражданского общества в России.
2. Создание инфраструктуры социального диалога между учащимися, их родителями, работодателями, педагогами по поводу содержания образования, необходимого для профессионального становления личности, для удовлетворения потребностей экономики в высококвалифицированных кадрах, способных мобильно адаптироваться в динамичной конъюнктуре на рынке труда.
3. Материальная, инфраструктурная и информационная поддержка независимых общественных организаций педагогического сообщества. Предоставление грантов общественным педагогическим организациям. Создание «Педагогической палаты Российской Федерации», поддержка и обеспечение деятельности Учительского съезда и его постоянных органов. Материальная поддержка общественно-педагогических изданий, финансирование широкой подписки на общественно-педагогические и научно-педагогические издания.

Педагоги в силу своего социального, материального положения, образа жизни нуждаются в инфраструктурной и материальной поддержке их сообществ. Это бизнесмены могут сами себе обеспечить возможность пообщаться, например, на Красноярском или Санкт-Петербургском экономических форумах, съездить в Давос и там в кулуарах и на организованных площадках обсудить проблемы, скоординировать планы, пролоббировать то, что нужно бизнесу. Педагогам нужно помогать объединяться. Эта помощь исключительно важна в условиях общей слабости гражданского общества в России, серьёзной зависимости педагогов как социальной группы. Она нужна в связи с традиционными этатистскими настроениями среднего и старшего поколения рос-

сиян (средний возраст учителей далеко не юношеский — около 48–53 лет по данным сайта <http://pedsovet.org/forum/topic7318.html>, 52 года по другим сведениям<sup>1</sup>). Педагоги до сих пор верят и надеются, что «государство может», «государство должно», «государство заинтересовано», «государство поможет».

4. Повышение информационной открытости государственных и муниципальных органов по контролю и надзору в области образования, предоставлению услуг в области образования. Организация широкого общественного обсуждения вопросов развития образования, инициированных педагогическим сообществом, государственными и муниципальными органами. Апробация решения вопросов, связанных с образованием, на местных сходах граждан.

Решение этих задач вполне по силам нашему государству. Решение же вопросов, связанных с природой человека образовывающегося, становящегося, наверно, должно быть в компетенции человека профессионального, человека мудрого, каковым по сути должен быть педагог. Наш подход к реформам не нов: «Кесарю кесарево, Богу Богово».

Назначение образования в бытии человека — быть воспитывающим, значит, возделывающим *душу* человека, т.е. речь идёт не о формальной передаче знаний или о воспитании как привитии хороших манер, необходимых в светском обществе. Человек с совестью, человек, способный на любовь, — вот главный результат образования человека. Общество не может проверить этот результат на выпускных экзаменах. Наверное, есть основания отказать от попыток такой специальной проверки как насильственного вторжения в душу человека. Т.е. результат образования человека по большому счёту не формализуем, о нём нельзя по существу отчитаться. В этом плане **конфликт между**

<sup>1</sup> Зайниев А. Учитель, вон из класса! // Труд. 2010. 13 сентября. № 169.

**сущностным результатом образования,** не способным быть формализованным и объективно исчисленным в баллах, и **требованием общества к формальной оценке результатов прохождения обучения является устойчивой сущностной характеристикой развития образования.**

Человек нуждается в определённой стабилизации отношений с миром. Система образования, несущая сказ предков, организующая, упорядочивающая социализацию учащихся, воспитывающая, т.е. передающая основные ценности подрастающему поколению, способна играть стабилизирующую роль в обществе. Суть этой роли в том, что творческое человеческое начало смыслопорождения не должно разрушить традицию, а традиция не должна сделать бытие человека механическим повторением опыта предков. Образование должно также уберечь человека от разрушительного творчества ради самого творчества, творчества, отрицающего человека и естественную природу<sup>2</sup>. Бытие человека как вхождение в традицию естественно реализуется в образовании ещё в связи с тем, что традиция выступает в качестве системы базовых истин, согласованных друг с другом. Поэтому государство должно осторожно относиться к деятельности по реформированию образования.

Возможность самоохранения института образования связана, во-первых, с опорой на ядро традиции, базовые человеческие ценности и формирование в этой связи идеала человека. Во-вторых, с периодическим возвращением системы к классическому образованию как самоочищающему акту.

Бытие человека как вхождение в традицию опирается на историческое и языковое образование.

Осознание традиционного в себе означает, что человек может обнаружить в себе, например,

<sup>2</sup> См.: Кутырев В.А. Осторожно, творчество! // Вопросы философии. 1994. № 7–8. С. 72–81.

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

императив чести, совести, благородства, доброты, доверия. Эти требования к человеку, во-первых, действительны только тогда, когда идут изнутри (человек становится человеком, заставляя себя быть им), во-вторых, они не могут быть объяснены рационально, не исходят из утилитарной социальности человека или его биологического существа. Совесть, честь, доброжелательная открытость и т.д. представляют собой по совокупности то давно приобретённое людьми, что они нигде и ниоткуда не могли взять извне, и то, смысл и форму которого они должны передавать из поколения в поколение, так как взять это по-прежнему (например, из природы) неоткуда. Это то, что, передаваясь каждый раз, заново становится самим собой.

Поэтому образование само сможет, опираясь на природу человека, традицию, живущую в обществе, на свои собственные основы, дать твердую почву для естественного обновления. Надо только подготовить почву для того, чтобы из сущности института проросли ростки его нового. В этой связи в законе должно быть четыре стратегических элемента: адекватная экономическая и институциональная система, сильная база для наращивания **человеческого капитала**, динамичная информационная инфраструктура и эффективная национальная система создания и распространения инноваций. Страны, имеющие лучшее по мировым меркам образование, быстрее прочих строят знаниевый тип экономики.

Всякая власть стремится реформировать образование. Это нормально. Но в некоторых случаях нужно не забывать мудрые принципы: «не навреди», «помогай, не мешая», «не думай, что ты всех умней».