

Два законопроекта — две концепции образовательной политики¹

О.Н. Смолин

В мае 2010 г. на сайте Минобрнауки РФ был выставлен проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», который обычно называют интегрированным. Фактически речь идёт о попытке создания Образовательного кодекса. Значительная часть организаций, составляющих образовательное сообщество, а также некоторые экспертные советы при профильных комитетах Госдумы и Совета Федерации признали этот проект неудовлетворительным. В этой связи Минобрнауки объявило его подготовительным материалом, а на специальном сайте 1 декабря выставило новую версию законопроекта. Эта версия примерно на четверть короче предыдущей, однако содержательно мало от неё отличается.

В таких условиях движением «Образование — для всех» (далее — ОДВ) при поддержке фракции КПРФ в Госдуме начата разработка альтернативного законопроекта, в основу которого положены тексты законов РФ «Об образовании» в редакциях 1992 и 1996 гг., а также декларация движения с одноимённым названием. Предлагаем вниманию читателей краткую сравнительную характеристику содержания двух законопроектов.

Линии сравнения	Законопроект Минобрнауки	Законопроект ОДВ	Примечания
1. Доля расходов консолидированного бюджета РФ на образование.	Отсутствует.	Не менее 7% от объёма ВВП в РФ.	В настоящее время, по данным Общественной палаты РФ, эта доля составляет около 3,5%; в СССР в 1970 г., по данным Мирового банка, составляла 7%.
2. Доля расходов федерального бюджета на высшее образование.	Отсутствует.	Не менее 5% от расходной части федерального бюджета.	В Законе РФ «Об образовании» 1996 г. составляла 3%, однако в условиях передачи большей части социальных расходов в бюджеты субъектов РФ этот показатель требует повышения.

¹ Проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», подготовленный рабочей группой Общероссийского общественного движения «Образование — для всех» представлен в электронной версии этого номера журнала. Концепция законопроекта обсуждалась и была поддержана на Общественных слушаниях 18 января 2011 года в Государственной думе ФС РФ. Данный законопроект планируется внести в Госдуму в те же сроки, в которые намечено внесение правительственного законопроекта «Об образовании в Российской Федерации».

Продолжение таблицы

3. Принципы финансирования государственных и муниципальных образовательных учреждений	Подушевое финансирование	Нормативное финансирование, при котором две трети средств распределяются между образовательными учреждениями по подушевому принципу, а одна треть — независимо от количества учащихся	Опыт развитых стран показывает, что подушевой принцип финансирования образовательных учреждений используется практически везде, но нигде — в качестве единственного. В противном случае неравенство возможностей в сфере образования резко усиливается
4. Финансирование негосударственных образовательных учреждений	Возможно только на основе государственных заданий; на практике наиболее вероятно выделение средств по остаточному принципу лишь некоторым из негосударственных учреждений	Аккредитованная негосударственная школа финансируется по нормативам наравне с государственной; аккредитованные негосударственные профессиональные образовательные учреждения финансируются на основе государственных заданий	Норма о государственном финансировании аккредитованной негосударственной школы существовала в законах «Об образовании» в редакциях 1992 и 1996 гг. и была отменена ФЗ № 122 от 22.08.2004 («о монетизации»). Это привело к сокращению части школ (в т.ч. православных), где обучались дети из семей с низкими и средними доходами (в т.ч. с ограниченными возможностями здоровья)
5. Налогообложение образовательной деятельности	Нормы отсутствуют, предусматривается лишь компенсация выплаченных сумм налога на имущество и земельного налога для государственных и муниципальных образовательных учреждений из соответствующих бюджетов	В части доходов, реинвестируемых в образовательный процесс (включая зарплату) в данном учреждении (в том числе негосударственном), оно освобождается от всех налогов и платежей	Законопроект ОДВ в этой части соответствует нормам российских законов «Об образовании» 1992 и 1996 гг. и практике большинства индустриально развитых стран. Напротив, налогообложение образовательных учреждений приводит к повышению платы за обучение и нарушает принцип равенства условий деятельности государственных и негосударственных учреждений
6. Образовательное кредитование	Предусматривается в самом общем виде для студентов ссузов и вузов (включая основной и сопутствующий образовательные кредиты); конкретные нормы предполагается включить в государственную программу образовательного кредитования, которая должна утверждаться правительством	Предусматривает возможность получения всеми нуждающимися образовательного и социального кредитов; ставка по кредитам устанавливается на уровне ставки рефинансирования ЦБ РФ. Срок погашения — до 30 лет; кредит погашается при наличии у выпускника зарплаты не менее 300 тыс. руб. в год	С учётом отечественных особенностей соответствует практике государств с либеральной моделью экономики и низкой долей бюджетных студентов (Великобритания, США)
7. Структура государственных образовательных стандартов	Включает требования к структуре основной образовательной программы, к уровню подготовки выпускников, к условиям реализации образовательных программ	Включает требования к содержанию основной образовательной программы, к уровню подготовки выпускников, к условиям реализации образовательных программ, предельный объём нагрузки учащихся	В основном соответствует нормам законов РФ «Об образовании» в редакции 1992 и 1996 гг. В настоящее время содержание образования стандартом не регулируется, что уничтожает саму идею стандарта

8. Информационно-образовательная среда	Нормы отсутствуют	Российская Федерация, субъекты РФ создают электронные СМИ, специально предназначенные для реализации образовательных программ и повышения образовательного уровня населения. Негосударственные электронные СМИ, реализующие образовательные программы для населения, вправе пользоваться поддержкой государства, в том числе грантами и налоговыми льготами	Одна из главных причин падения образовательного уровня населения РФ, признанного Президентом страны и зафиксированного сравнительными международными исследованиями, — явный недостаток образовательных программ на федеральных теле-радио каналах, их примитивно-развлекательная ориентация. Воссоздание специальных образовательных каналов и стимулирование производства образовательных программ на иных каналах представляется абсолютно необходимым условием повышения престижа образования и уровня культуры в обществе
9. Информационные, телекоммуникационные и (или) электронные образовательные технологии	Регулируется лишь в ограниченной форме использование информационных ресурсов и дистанционных образовательных технологий	Обеспечивает возможность использования информационных, телекоммуникационных и (или) электронных образовательных технологий в образовательном процессе, в том числе применительно к дистанционному обучению. Предполагает принятие государственной программы развития электронного обучения и информационных образовательных технологий, включая: — бесплатный ноутбук — каждому студенту из семей с доходом ниже двух прожиточных минимумов по РФ в целом, а также из числа инвалидов, детей-сирот и оставшихся без попечения родителей; — дешёвый и высокоскоростной Интернет — каждому учащемуся	В высокоразвитых странах использование современных образовательных технологий, включая электронное обучение, рассматривается как основное направление повышения конкурентоспособности образования и образовательного уровня населения в целом. По признанию Президента Д. Медведева, Российская Федерация в этом отношении существенно отстает, причём отставание увеличивается. В настоящее время развитие ИКТ в образовании искусственно сдерживается существующим законодательством, причём законопроект Минобрнауки усиливает эту тенденцию
10. Уровень зарплаты педагогических работников	Нормы отсутствуют	Средние ставки педагогических работников образовательных учреждений устанавливаются выше средней заработной платы в производственных отраслях народного хозяйства	Более или менее соответствует закону РФ «Об образовании» в редакциях 1992 и 1996 гг. и задачам развития человеческого потенциала страны
11. Зарплата мастеров производственного обучения в системе НПО	Нормы отсутствуют	Устанавливается на уровне работников аналогичной квалификации в соответствующих отраслях народного хозяйства данного региона	
12. Зарплата преподавателей ссузов	Нормы отсутствуют	Средние ставки педагогических работников устанавливаются не ниже 150% от средней зарплаты в производственных отраслях народного хозяйства	Более высокая оплата труда по сравнению со средней по системе образования связана с необходимостью более высокой квалификации труда работников
13. Зарплата профессора-преподавательского состава вузов	Нормы отсутствуют	Средние ставки педагогических работников устанавливаются на уровне не ниже двух средних заработных плат в производственных отраслях народного хозяйства	В основном соответствует законам РФ «Об образовании» в редакциях 1992 и 1996 гг.; связано с особенно высокими требованиями к квалификации труда

Продолжение таблицы

14. Пенсионное обеспечение и иные социальные гарантии для педагогических работников	Нормы практически отсутствуют	Устанавливаются на уровне, предусмотренном действующим законодательством для государственных служащих	Соответствует требованиям нескольких десятков Законодательных Собраний регионов, направленным в Госдуму в начале 2000-х гг.
15. Право на дошкольное образование	Дошкольное образование общедоступно и бесплатно	Дошкольное образование общедоступно и бесплатно	Отвечает в конституционной норме
16. Размер компенсаций родительской платы за содержание детей в государственных и муниципальных дошкольных учреждениях	Компенсация устанавливается: на первого ребёнка — не менее 20%; на второго ребёнка — 50%; на третьего ребёнка — 70% родительской платы	Компенсация устанавливается на первого ребёнка — 40%; на второго ребёнка — 70%; на третьего и последующих детей — 100% родительской платы	Направлено на стимулирование демографического роста и поддержку многодетных семей
17. Компенсация затрат родителей на образование детей в негосударственных дошкольных учреждениях	Размер компенсации устанавливается регионами за счёт соответствующих бюджетов	Компенсация выплачивается в размере средних затрат в государственных (муниципальных) дошкольных учреждениях данного региона. Федеральный бюджет участвует в софинансировании по принципу 50:50	Направлено на стимулирование демографического роста, на поддержку семей, которые не смогли найти места в муниципальных дошкольных учреждениях, а также на поддержку негосударственных дошкольных учреждений. Соответствует действующей норме закона
18. Возможность конкурсного отбора в дошкольные образовательные учреждения и школы	В явном виде нормы отсутствуют	Конкурсный отбор в дошкольные образовательные учреждения, а также в школы на ступени начального и основного общего образования (за исключением учреждений, осуществляющих образование в области спорта или искусства) запрещается	
19. Право на общее (школьное) образование	Общее (школьное) образование обязательно и бесплатно	Общее (школьное) образование обязательно и бесплатно	Расширяет права, предусмотренные Конституцией, где обязательным и бесплатным признаётся только основное общее образование
20. Число детей в классе	Норма отсутствует	20	Сокращение числа детей в классе приведёт к повышению качества школьного образования и позволит отказаться от массовых сокращений школьных учителей
21. Сельская школа	В явном виде нормы отсутствуют	Финансирование малокомплектной сельской школы осуществляется вне зависимости от количества учащихся; без согласия сельского схода запрещается не только ликвидация, но и реорганизация сельской школы	В постсоветский период в РФ ликвидировано около 15 тыс. школ, из них около 12 тыс. — в XXI веке. Это не только нарушает право ребёнка на образование на селе, но и представляет собой угрозу национальной безопасности, создавая огромные пустующие территории при перенаселённых пограничных государствах
22. Коммунальные льготы для сельских педагогов	Предусматривает сокращение коммунальных льгот, в т.ч. отказ в бесплатной аренде и (или) обслуживании жилплощади, а также 50-процентной оплате коммунальных услуг	Предусматривает сохранение в полном объёме коммунальных льгот, установленных законом «Об образовании» 1992 г., включая бесплатную аренду и (или) обслуживании жилья с бесплатным отоплением и электроэнергией для сельских педагогов	Законопроект Минобрнауки понижает доходы и статус сельского педагога, и без того крайне низкие

<p>23. Итоговая аттестация в школе</p>	<p>Основная форма — ЕГЭ с использованием тестоподобных заданий с выбором ответа</p>	<p>Экзамены в традиционной форме с участием внешних экзаменаторов; желающие выпускники вправе сдать ЕГЭ; тестирование может применяться для текущего контроля знаний</p>	<p>По мнению большинства независимых экспертов, ЕГЭ в тестоподобной форме препятствует развитию творческих способностей, заменяя настоящее образование «дрессировкой». Согласно опросам социологических служб, большая часть населения России считает возможным ЕГЭ только на добровольной основе и предпочитает традиционные формы экзаменов²</p>
<p>23* Неуспевающие старшеклассники</p>	<p>Учащиеся старшей школы, не успевающие по двум предметам либо не ликвидировавшие задолженность по одному предмету в установленный срок, переводятся на вечернее либо заочное обучение. Тем самым они лишаются возможности получения качественного образования по другим предметам³</p>	<p>Старшеклассники, не успевающие по одному или нескольким предметам, по их желанию остаются либо на повторное обучение, либо получают документ об образовании с неудовлетворительными оценками. При этом выпускник, имеющий одну неудовлетворительную оценку, не вправе получить высшее образование по соответствующему профилю; имеющий две неудовлетворительные оценки вправе поступать только в учреждения начального и среднего профессионального образования; имеющий три неудовлетворительные оценки вправе поступать только в учреждения начального профессионального образования</p>	<p>Российская система образования с советских времён страдает так называемой процентоманией, когда формальные результаты работы школы не соответствуют реальным («три пишем — два в уме»). Предложенная система избавляет педагога от необходимости ставить детям незаслуженные оценки, а учеников — от возможности их получать. Это оздоравливает моральную атмосферу и, вместе с тем, не закрывает детям возможность продолжения образования</p>
<p>24. Начальное профессиональное образование</p>	<p>Как особый уровень образования отсутствует и заменяется либо профессиональным обучением (т.е. выработкой элементарных навыков профессиональной деятельности), либо подготовкой высококвалифицированных рабочих в рамках среднего профессионального образования. При этом очевидно, что большинство современных учащихся системы НПО не смогут получить среднего профессионального образования и вынуждены будут довольствоваться элементарными профессиональными навыками без повышения общеобразовательного уровня</p>	<p>Сохраняется начальное профессиональное образование как особый образовательный уровень и учреждения НПО, которые этот уровень реализуют. Начальное профессиональное образование общедоступно и бесплатно</p>	<p>Это предложение вызвало бурю протестов. В настоящее время у автора на руках находятся письма, выражающие с ним категорическое несогласие, от НП «Академия профессионального образования», Ассоциации институтов повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров Сибирского региона и Ассоциации учреждений начального профессионального образования (Новосибирск), Ресурсного центра подготовки кадров для нефтяной и газовой промышленности Удмуртии и ССПО «Нефтяной техникум», дочернего открытого акционерного общества «Спецгазавтотранс» ОАО «Газпром», работодателей ЗАО «Распадская угольная компания» (Междуреченск) и Угольная компания «Южный Кузбасс» (Новокузнецк), Междуреченского Горностроительного колледжа</p>

² По данным всероссийского социологического опроса Фонда «Общественное мнение» (июль 2008 г.), 54% опрошенных считают, что у выпускников должно быть право выбора: сдавать экзамены в форме ЕГЭ или по прежней системе. Среди людей с высшим образованием эту точку зрения поддержали 70%.

³ А.С. Пушкина следовало бы отчислить из Царскосельского лицея и перевести на «заочку».

Продолжение таблицы

25. Право на среднее профессиональное образование	СПО общедоступно и бесплатно в случаях, когда число бюджетных мест совпадает с числом заявок. В иных случаях проводится конкурс	СПО общедоступно и бесплатно	Конституция предусматривает общедоступность и бесплатность СПО
26. Право на высшее профессиональное образование	высшее профессиональное образование бесплатно на конкурсной основе	высшее профессиональное образование бесплатно на конкурсной основе	
27. Льготы при поступлении в высшие учебные заведения	Большинство существующих льгот ликвидируются, в т.ч. для детей-сирот и инвалидов	Сохраняются существующие льготы, в т.ч. для детей-сирот и инвалидов. Минобрнауки предоставляется право устанавливать квоты для абитуриентов-льготников в МГУ, СПбГУ и некоторые другие вузы по отдельным специальностям	Сохранение льгот при поступлении в вузы, в особенности для сирот и инвалидов, необходимо в целях уменьшения неравенства образовательных возможностей, которое в России превысило допустимые пределы. Это своеобразная привилегия во имя равенства. При этом следует иметь в виду, что, например, инвалиды составляют не более 1% студентов и не более 1,5% абитуриентов в России
28. Соотношение бюджетного и внебюджетного высшего образования	Гарантируется финансирование за счёт средств Федерального бюджета высшего образования не менее 9% граждан в возрасте от 17 до 30 лет в расчёте на 10 тыс. населения	Гарантируется финансирование за счёт Федерального бюджета высшего образования не менее 220 студентов на 10 тыс. населения	«Норматив» 220 студентов на 10 тыс. населения соответствует уровню СССР 1980 г. В настоящее время, по разным данным, этот норматив составляет от 199 до 209 студентов на 10 тыс. населения. Расчёт численности студентов на 10 тыс. населения является международно-признанным, тогда как расчёт доли студентов от населения 17–30 лет представляет собой некую отечественную «инновацию». При этом по предварительным расчётам, предложенный Минобрнауки норматив соответствует 259 студентам на 10 тыс. населения
29. Основные виды высших учебных заведений	Колледж, институт, университет, исследовательский университет, федеральный университет, Московский и Санкт-Петербургский университеты	Институт, академия, университет, федеральный университет, МГУ и СПбГУ	Поскольку в России не существует колледжей как вида высших учебных заведений, но функционируют сотни академий с филиалами, проект Минобрнауки предполагает для большинства высших учебных заведений либо понижение статуса, либо принудительную «реструктуризацию» путём их искусственного присоединения к крупным университетам
30. Отношение к Болонскому процессу и двухуровневой системе высшего образования	Принудительный перевод большинства вузов на программы бакалавриата. Сокращение для большинства студентов сроков обучения на один год, а количество занятий по профильным предметам на 40%	Добровольность участия в болонском процессе; право выбора между программами бакалавриата и «специалитета» сохраняется за вузами, а траектория обучения — за студента	Министерский законопроект для большинства студентов приведёт к понижению качества высшего образования
31. Социальная стипендия учащихся профессиональных учебных заведений в государственных (муниципальных) учебных заведениях	Нормы отсутствуют	Соответствует прожиточному минимуму Российской Федерации в целом	Имеет целью уменьшение неравенства образовательных возможностей, которое в России превысило допустимые пределы

32. Расчётная академическая стипендия студентов вузов в государственных (муниципальных) учебных заведениях	Нормы отсутствуют	Устанавливается на уровне 80% от прожиточного минимума Российской Федерации в целом	Соответствует уровню советского периода; в настоящее время стипендия составляет около 20% от прожиточного минимума
33. Академическая стипендия студентов ссузов в государственных (муниципальных) учебных заведениях	Нормы отсутствуют	Устанавливается на уровне 60% от прожиточного минимума Российской Федерации в целом	В основном соответствует нормам советского периода; в настоящее время стипендия составляет около 8% от прожиточного минимума
34. Академическая стипендия учащихся системы НПО в государственных (муниципальных) учебных заведениях	Нормы отсутствуют	Устанавливается на уровне 40% от прожиточного минимума Российской Федерации в целом	В настоящее время стипендия составляет около 8% от прожиточного минимума; в советский период была установлена на уровне 80% от прожиточного минимума; показатель снижен с учётом того, что большинство учащихся системы НПО имеют право на социальную стипендию
35. Финансирование питания школьников в государственных (муниципальных) учебных заведениях	Конкретные нормы отсутствуют	Организация питания софинансируется из федерального и региональных бюджетов по принципу 50:50, при этом финансирование из федерального бюджета составляет не менее 25 руб. в день в расчёте на одного учащегося	По данным Минобрнауки, в настоящее время около 30% «школьных» болезней связаны с некачественным или недостаточным питанием. Около 90 тыс. юношей ежегодно не призываются в армию из-за дефицита массы тела
36. Финансирование питания в профессиональных учебных заведениях в государственных (муниципальных) учебных заведениях	За исключением детей-сирот и оставшихся без попечения родителей, нормы отсутствуют	Питание финансируется учредителем из расчёта 1/30 прожиточного минимума в соответствующем регионе в день	
37. Право граждан на дополнительное образование	Чётко сформулированные гарантии отсутствуют	Гарантируется право граждан на дополнительное образование в течение всей жизни, в т.ч. для детей, студентов и лиц, нуждающихся в социальной поддержке на бесплатной основе	
38. Статус учреждений и педагогов дополнительного образования	Конкретные нормы отсутствуют (в тексте законопроекта: «обеспечение права на образование на протяжении всей жизни в соответствии с образовательными и профессиональными потребностями; поддержка различных форм образования, обучения и самообразования, в том числе в семье, в процессе трудовой деятельности»)	Устанавливается равное положение работников дополнительного образования с другими педагогами в отношении уровня оплаты труда и социальных гарантий. Равное положение учреждений дополнительного образования по сравнению со школами и профессиональными учебными заведениями в отношении бюджетного финансирования, налогов, аренды и других условий	

Продолжение таблицы

39. Права общественных движений просветительского характера	норма отсутствует	Права и обязанности учреждений дополнительного образования, предусмотренные законодательством Российской Федерации, распространяются и на общественные организации (объединения), основной уставной целью которых является образовательная деятельность, в части реализации ими дополнительных образовательных программ	законопроект Минобрнауки фактически ставит вне закона деятельность просветительских организаций, включая Общество «Знание» России
40. Государственная поддержка образования лиц с ограниченными возможностями здоровья	гарантируется создание специальных образовательных условий, обеспечение питанием, одеждой, обувью, мягким и жёстким инвентарём	гарантируется создание специальных образовательных условий, включая повышенные нормативы финансирования, финансовое, реабилитационное и кадровое обеспечение	в законопроекте Минобрнауки отсутствуют повышенные нормативы финансирования и другие финансовые и социальные гарантии
41. Социальная поддержка детей с ограниченными возможностями здоровья в специальных коррекционных образовательных учреждениях	в специальных интернатах дети с ОВЗ находятся на условиях полного государственного обеспечения	в специальных интернатах дети с ОВЗ находятся на условиях полного государственного обеспечения	зафиксирована важная социальная гарантия с учётом практики расширения платных образовательных услуг в некоторых регионах, а также ФЗ № 83 от 08.05.2010, предполагающего дальнейшую коммерциализацию образования
42. Развитие интегрированного (инклюзивного) образования	предусматривает параллельное существование коррекционных образовательных учреждений и интегрированного образования. Право выбора образовательного учреждения предоставляется родителям или совершеннолетнему гражданину	предусматривает параллельное существование коррекционных образовательных учреждений и интегрированного образования. Право выбора образовательного учреждения предоставляется родителям или совершеннолетнему гражданину	в обоих случаях норма соответствует интересам прав человека, международной практике и закрепляющим её документам

Как видит читатель, из сорока двух выделенных позиций в двух законопроектах совпадают пять. Во всех остальных случаях альтернативный законопроект не ограничивает право человека на образование, уровень финансовой и социальной поддержки образовательной системы со стороны государства, но, напротив, значительно их расширяет. Как нам представляется, законопроект Министерства предполагает консервацию современной образовательной политики, которая приводит к понижению интеллектуального и человеческого потенциала страны. Напротив, альтернативный законопроект предполагает действительную модернизацию образования, способную стать базой для научно-технического прорыва и движения России по направлению к обществу знаний.

Олег Николаевич Смолин,
заместитель председателя Комитета Государственной думы
по образованию