

СУМЕРКИ ПРОСВЕЩЕНИЯ

Текст, контекст и подтекст закона «Об образовании в Российской Федерации»



Евгений Александрович Ямбург,
директор Центра образования № 109 г. Москвы,
член-корреспондент РАО,
доктор педагогических наук,
заслуженный учитель России

Победная поступь наших преобразований, затрагивающая все без исключения сферы жизни, включая образование, обостряет у людей шестое чувство, которое автор обозначает как инстинкт социального самосохранения. Инстинкт этот достаточно древний, зародившийся ещё в годы советской власти.

- право на общедоступность и бесплатность образования
- платные и бесплатные образовательные услуги
- управление образованием
- образовательный климат

В ожидании затмения

На сей раз в лоне Государственной Думы созрела новая редакция закона об образовании, что по обыкновению невротизирует население, порождая зловещие слухи, например, о введении тотальной платности обучения и прочих, связанных с ним грядущих новшествах. Шквал звонков с вопросами: «Правда ли, что в начальной школе останутся только **три** бесплатных предмета, а остальные за деньги родителей? Неужели обязательными в старшей школе будут лишь **три** предмета: физкультура, ОБЖ и «Россия в мире»?». Сакральное число «три», фигурирующее в вопросах, обнажает глубинную психологическую природу основного инстинкта наших со-

граждан, в основе которого — базовое (едва ли не на ментальном уровне) недоверие к любым инициативам власти. Между тем в тексте закона нет ни слова о переходе на платное образование.

Текст и контекст

В новой редакции закона государство по-прежнему гарантирует гражданам право на общедоступность и бесплатность дошкольного, начального, общего, основного общего и среднего (полного) общего и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего, высшего и послевузовского профессионального образования *в пределах федеральных государственных образовательных стандартов.* (Запомним последнюю, выделенную петитом, уточняющую часть государственных обязательств.)

Кроме того, государство гарантирует поддержку одарённых детей, детей с проблемами в развитии и инвалидов. В принципах государственной политики в области образования чётко формулируются:

- гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности;
- общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки учащихся и воспитанников;
- светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;
- свобода и плюрализм в образовании и т.д.

Есть возражения? Чего ещё желать? И сегодня любой директор, предлагающий родителям в начальной школе часть предметов перевести на платное обучение — потенциальный фигурант уголовного дела. (Последнее замечание — ответ на один из вопросов о правомерности действий администрации школы в новом учебном году.) Но если наше замечательное социальное государство гарантирует своим гражданам соблюдение их прав на бесплатное образование, откуда все эти страхи и фобии? Может быть, для их преодоления согражданам стоит обратиться к психотерапевту или психиатру?

Не будем спешить с навешиванием диагнозов. наших сограждан на мякине не проведёшь. Интуиция, основанная на богатом историческом опыте, подсказывает им: что-то здесь не так. В конце концов, сталинская, брежневская и последующая конституции не скупилась декларировать широкие права трудящихся, а автор сталинской конституции Н.И. Бухарин, подробно прописавший все замечательные статьи Основного закона, был убеждён, что перехитрил диктатора. За что и поплатился жизнью.

Людей, прежде всего, интересуют не правильные гладкие тексты закона, а то, как будет на самом деле, иными словами — правоприменительная практика, которая, как известно, не самая сильная сторона нашего трижды социального государства. К примеру, и Конституция, и закон об образовании отстаивают светский характер образования и равенства

в его получении всех граждан, вне зависимости от пола, расы, национальности, отношения к религии и т.д. Но не так давно при введении в четвёртых классах курсов религиозных культур и светской этики один из ретивых губернаторов дал распоряжение ограничить выбор родителей и учеников лишь одним курсом соответствующей конфессиональной культуры, к которой принадлежит большинство граждан, проживающих на данной территории. На робкие возражения руководителя органа образования, обратившего внимание губернатора на то, что такое решение противоречит Конституции, тот дал поразительный ответ: «Вы неправильно читаете Конституцию!» Посрамлённая, не обладающая толмудистскими навыками трактовки священных текстов, начальница убралась восвояси.

Шутки в сторону: коль скоро так легко погреть Основной закон, то что говорить о каком-то законе об образовании! Но в данном случае, по крайней мере, всё ясно, и мы имеем дело с прямым нарушением, которое, если хватит мужества (в чём у меня нет уверенности), можно оспаривать в нашем самом независимом суде. Гораздо хуже, когда мы встречаемся с расплывчатой формулировкой закона.

Квалифицированные юристы знают, что качество законов должно, прежде всего, соответствовать принципу определённости, иными словами, их формулировки не должны допускать двойного толкования, оставлять лакуны для произвольных действий чиновников на местах. Но в тексте закона таких лакун достаточно. Особенно это касается таких болезненных вопросов, как соотношение платных и бесплатных образовательных услуг в основном и дополнительном образовании.

Напомню: государство гарантирует бесплатное образование в пределах государственных федеральных образовательных стандартов. Сами эти стандарты

при первом их предъявлении вызвали острую дискуссию в обществе и неприятие значительной части профессионалов. После незначительной доработки они без обсуждения спешно были приняты минувшим летом. Так, например, в новых федеральных стандартах начальной школы отсутствует обучение иностранным языкам в первом классе. Получается так, что если учебно-воспитательный комплекс или Центр образования, включающий дошкольное подразделение (детский сад), организовал обучение иностранным языкам дошкольников, он либо должен резко его прервать в первом классе, либо перевести в разряд платных образовательных услуг. Следовательно, понять, в какой мере и кому государство гарантирует бесплатность образования, можно лишь в контексте, соотнося текст закона с принятыми стандартами, что непрофессионалу сделать непросто. Но если бы контекст, выявляющий «подводные камни» закона об образовании, ограничивался только образовательными стандартами, это было бы ещё полбеды. Гораздо сложнее сориентироваться на нашем рыхлом правовом поле.

Все законы равны, но некоторые равнее других

Мы уже убедились на практике, как легко ретивому администратору, руководствуясь так называемой политической целесообразностью, попать Конституцию, проигнорировать принципы, положенные в основание закона «Об образовании». Но, похоже, в отечестве нашем есть некие «сверхзаконы», своего рода священные коровы, покуситься на которые никто не вправе, на деле определяющие генеральную линию реформирования всех сфер жизни, включая образование. К ним я отношу Бюджетный кодекс, правовые акты, регулирующие межбюджетные отношения, распределение федеральной и региональной ответственности за исполнение и воплощение в жизнь закона «Об образовании в РФ».

С недавних пор к ним добавился Федеральный закон № 83, регулирующий деятель-

ность, в том числе, учреждений образования, которые теперь делятся на автономные, бюджетные и казённые. Я не собираюсь утомлять читателя правовыми тонкостями, определяющими особенности функционирования каждого из них. (Замечу в скобках, что не каждый директор образовательного учреждения сходу разберётся в изощрённых формулировках данного закона, что говорить о некачественной общественной.) Но если задаться целью дойти до его сути, становится очевидным, что закон № 83-ФЗ толкает учреждения образования (а так же медицины и культуры) на расширение платных образовательных услуг — иначе им не выжить. Тем самым закон фактически превращает бюджетное учреждение в аналог коммерческой организации, критерием эффективности которых является извлечение доходов. Этот же закон предусматривает финансирование школ на основе госзаданий. Такая система приводит к «реструктуризации» бюджетных учреждений и «оптимизации» их сети. Этими эвфемизмами прикрывается процесс массового закрытия школ и детских садов, их слияние и укрупнение.

Парадоксальность позиции автора заключается в том, что он сам ещё в начале девяностых годов прошлого века одним из первых в стране создал учебно-воспитательный комплекс, позднее переименованный в Центр образования, включающий детский сад, школу и учреждение дополнительного образования. Вследствие чего педагогические сотрудники имели массу проблем с Пенсионным фондом, доказывая через суды, что это экзотическое учреждение — та же школа, дающая право на педагогическую пенсию. Казалось бы, теперь остаётся только жить и радоваться тому, что твоя идея восторжествовала и решительно воплощается в жизнь государством.

Но радости нет. Поскольку, создавая подобное учреждение, автор ставил во главу угла не оптимизацию бюджетного финансирования (это получилось позже само

собой), а идею обеспечения содержательной и методической преемственности в обучении детей на всех стадиях их развития — от детского сада до выпускного класса старшей школы, постепенно выстраивая эту линию. Формальное слияние учреждений образования под административным нажимом государства, по сути, дискредитирует саму идею, а по форме напоминает коллективизацию сельского хозяйства с известными последствиями. Аналогия имеет право на существование, поскольку там дело начиналось с добровольно создаваемых кооперативов, показывающих свою эффективность, а закончилось модернизированным крепостным правом.

Какое отношение закон № 83-ФЗ имеет к обсуждаемому закону «Об образовании»? Самое прямое, ибо их параллельное действие ставит в двусмысленное положение любого руководителя образовательного учреждения. Ласковой рукой, обернутой в закон «Об образовании», государство гладит граждан по головке, усыпляя их бдительность, навевая сладкие грёзы о доступности и бесплатности. Одновременно оно же змеиным педагогическим шёпотом (есть такой испытанный приём в арсенале прикладной педагогики, когда внешне корректный учитель, понизив тон, с улыбкой на устах еле слышно говорит такое, от чего у ученика в жилах стынет кровь) даёт понять директору: «Хватит сидеть на шее у государства. Крутись, как хочешь, зарабатывай деньги сам. Но при этом не допуская жалоб, не увеличивая социальной напряжённости».

Успешно выполнив указания партии и правительства, директор может поделиться передовым опытом с коллегами, но опыт этот поразительным образом напоминает хвостовство альфа-самца из анекдота:

— Я сегодня спас женщину от изнасилования!
— Как?
— Уговорил!

Превращение руководителей школ в менеджеров по продажам образовательных услуг не только разрывает тонкую ткань взаимоотношений «наставник — ученик», но развращает и самих менеджеров. Не случайно в последнее время СМИ полны сводками о коррупционных скандалах в учреждениях образования. Работая на зыбком правовом поле, руководи-

тель неизбежно рискует быть изгнанным из профессии, а то, и того хуже, попасть под каток наших правоохранительных органов, которым, в сущности, всё равно, шёл ли он на нарушения в интересах дела, или набивал собственный карман. В ситуации, когда «летай или ползай, конец известен», порой перевешивают «шкурные» мотивы. Ибо, как заметил другой поэт, у каждого есть «маленькая, но семья».

Ёжики в тумане и управление виноватыми

Справедливости ради заметим, что не все руководители обладают гибкой нравственностью, позволяющей применять фарисейские методы управления. Но их положение незавидно, поскольку они вынуждены вести себя подобно персонажу из мультфильма: ёжику в тумане. Ощетинившись иголками, испытывая безотчётный страх наказания, медленно перелезая с кочки на кочку. Помнится, мультяшного ёжика успокоила колыбельная песня, ремейк которой для нынешнего администратора звучит устрашающе: «Придёт серенький волчок, схватит дядю (тётю) за бочок!» Волчок этот, мгновенно перевоплощаясь, принимает разные облики: прокуратуры, МЧС, Роспотребнадзора, Рособрнадзора и далее по бесчисленному списку. Каждый такой отдельный волчонок, заходя в школу (институт, детский сад), обнажив в улыбке оскал, руководствуется своими законами и подзаконными актами. И где, спрашивается, здесь место закона «Об образовании», который по идее мог бы выполнять функцию красных флажков, оберегающих учреждения образования от растерзания всей взбесившейся стаей? Функция эта в проекте закона не просматривается.

Складывается впечатление, что все эти законодательные нестыковки, обрекающие руководителя школы постоянно чувствовать свою вину перед государством

в лице его разнообразных представителей, выгодны. Чем? Управление виноватыми повышает управляемость, ибо каждый из постоянно «висящих на крючке» готов по щелчку выполнить любой приказ, не задумываясь о его последствиях.

Понимают ли законотворцы и чиновники высокого ранга весь контекст и подтекст Закона «Об образовании»? Судя по личным контактам с некоторыми высокими персонами, многие из них в курсе дела. Не так давно в одном высоком кабинете его хозяин, припав к плечу автора этой статьи, прошептал: «Что ОНИ делают с образованием!». Интересно знать, ОНИ — это кто? Вероятно, высокопоставленный чиновник тоже чувствует себя в чём-то виноватым, что мешают ему во весь голос заявить свою гражданскую позицию. Тем более, что ещё один закон (О госслужбе) запрещает чиновникам критику генеральной линии.

Готовить ли тёплое бельё?

Ухудшение образовательного климата не менее опасно для страны, чем ухудшение климата инвестиционного. Из своих собственных впечатлений и общения с коллегами знаю,

что сегодня наметился отток талантливых юношей и девушек. **Минувшей весной некоторые выпускники ведущих гимназий и лицеев отказались от сдачи ЕГЭ и, успешно пройдя вступительные экзамены, поступили в зарубежные вузы.** Речь идёт не о мальчиках-мажорах из элитных семей — те либо изначально с младых ногтей проживали и учились в зарубежных пансионах, либо, дабы особо не напрягаться, обучаются в филиалах наших вузов за рубежом, специально для них открытых. Уезжают дети из семей среднего достатка, родители которых скопили стартовый капитал, позволяющий молодым людям продержаться за рубежом первое время. Хорошо подготовленные **нами** ребята, владеющие иностранными языками, уверены в своих силах. Надеются они на то, что западная система образования, стимулирующая хорошую учёбу при помощи грантов и иных преференций, позволит им успешно завершить своё образование за рубежом.

Бегство капиталов беспокоит меня меньше, чем исход талантливых детей из страны, поскольку вместе с ними исчезают надежды на её будущее. Да, полного мрака пока нет, но сумерки сгущаются. **НО**