

НОВЫЕ ЗАКОНЫ ПРОШЕДШЕГО ГОДА

Олег Смолин,

*депутат Государственной Думы, член-корреспондент РАО,
председатель общественного движения «Образование — для всех»*

Государственной Думой принят Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта)». Видимо, новый закон положит конец многолетним дискуссиям о стандарте школьного образования. Вот только какой знак препинания эти дискуссии увенчает: пафосный восклицательный, внушительная точка или жирная клякса?

Начну с тех положений закона, которые заслуживают хотя бы условной поддержки. И пусть Правовое управление Госдумы написало к законопроекту более пяти страниц замечаний, рискну утверждать, что его позитив связан исключительно с юридико-технической стороной вопроса.

Одним из недостатков Закона РФ «Об образовании» в редакции 1992 г. до сих пор остаётся отсутствие определений основных понятий, которые в законе используются. В этом смысле

авторы федерального закона пытаются сделать вперёд три шага, определяя понятия: «основная образовательная программа», «дополнительная образовательная программа» и «примерная образовательная программа». Правда, определения не совершенны, и если способны кому-нибудь облегчить жизнь, то не учителю, родителю, студенту или ученику, но управленцу в сфере образования.

Увы, в содержательном отношении закон огорчает и разочаровывает. Авторы явно принадлежат к поклонникам модного сейчас компетентного подхода, и в принципе в этом нет ничего плохого. Более того, компетентный подход, если он рассматривается как дополнение, а не замена знаниевой школе, способен принести немало пользы. Однако «законописатели», как часто бывает с влюблёнными, имеют весьма смутное представление об объекте собственной страсти, и в частности, путают компетенции (т.е. должностные обязанности) и компетентности (т.е. умения определённого типа). Цитирую Пояснительную записку:

«Под требованиями к результатам освоения основных образовательных программ

подразумеваются требования к общим, социальным, профессиональным компетенциям, а также знаниям, умениям и развитию личностных качеств обучающихся, обеспечивающим реализацию соответствующих компетенций».

Итак, пытаясь разъяснить старые, давно устоявшиеся понятия, нам одновременно предлагают новые, причём не только без определения, но и, похоже, без понимания. А ведь в стандарт включаются «требования к общим, социальным, профессиональным компетенциям», а также только к тем «знаниям, умениям и развитию личностных качеств», которые обеспечивают «реализацию соответствующих компетенций». Глубоко соболезную разработчикам стандарта, но ещё более — учителям, которым предстоит во всём этом разбираться, и вспоминаю афоризм члена-корреспондента РАО А. Абрамова: что такое компетентности, знают только компетентные органы.

Помимо компетентностного подхода, основных новаций в законе четыре:

- ликвидация регионального (национально-регионального) и школьного компонентов;
- устранение из стандарта минимального содержания образования;
- введение в стандарт требований к условиям реализации образовательных программ;
- устранение от «стандартных» дел, т.е. разработки содержания образования, образовательного сообщества и передача их целиком в руки чиновников.

Что касается ликвидации регионального (национально-регионального) и школьного компонентов образовательного стандарта, то её необходимость обосновывается приведением норм закона в соответствие с Конституцией РФ. И действительно, пункт 5 статьи 43 Основного закона утверждает: «Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты...». Вспомним, однако, что ещё несколько лет назад разработчики дружно соглашались с трёхком-

понентной структурой стандарта; подписан соответствующий федеральный закон № 71-ФЗ от 25.06.2002 г. Кстати, авторы нового закона обещают, что все «участники образовательного процесса», в том числе региональные органы власти и сама школа, в какой-то части сохраняют возможности влиять на формирование содержания образования. Однако что произойдёт на деле, покажет только правоприменительная практика.

Важнейшая новация закона — устранение из структуры образовательного стандарта минимального содержания образования. На взгляд автора, это полностью разрушает стандарт.

Во-первых, если в каждой школе ребёнка будут учить, чему и когда считают нужным, обеспечить качество образования и академическую мобильность (например, при переезде в другой город) окажется практически невозможно даже в том случае, когда учить будут в принципе одному и тому же, но в разное время. Ребёнку, родители которого переехали из села в город, в другой район города, в другой регион или просто в другую школу в рамках своего микрорайона, вполне вероятно, придётся повторить часть уже изученных курсов, но зато самостоятельно навёрстывать курсы, пройденные его новыми одноклассниками. Ясно, что сделать это можно только с помощью репетиторов или платных дополнительных занятий со школьными учителями.

Во-вторых, до того времени, как Минобрнауки России превратилось в Минобрнауки, его представители регулярно утверждали, что для сохранения единого образовательного пространства страны необходимо задать

на федеральном уровне не менее 75% содержания образования. Более того, именно с их подачи соответствующая норма была заложена в проект федерального закона.

В-третьих, в большинстве своём образовательное сообщество, по-видимому, не осознаёт, что под лозунгом расширения академической самостоятельности школы Министерство фактически предлагает такую самостоятельность ограничить. Логика высокопоставленных чиновников состоит при этом в следующем:

- утверждение минимального содержания образования всегда представляет большие трудности, ибо вызывает острые дискуссии между сторонниками различных педагогических школ и направлений в рамках образовательного сообщества. Любой стандарт подвергается и будет подвергаться критике, а потому много удобнее не принимать его вовсе;

- напротив, учебные программы для школы Министерство может утвердить самостоятельно, заодно переведя их из статуса примерных в ранг обязательных. Никаких дополнительных забот по организации общественного обсуждения и согласования различных позиций у чиновников при этом не будет.

Пока в законе разрабатываемые Министерством образовательные программы сохраняют статус примерных. Но убеждён: как только выяснится, что образовательное пространство начало распадаться, их переведут в ранг обязательных.

Противники существования образовательных стандартов и сторонники их либерализации, поддерживая идеи Министерства, благополучно попадают в ловушку: каждому грамотному специалисту совершенно очевидно, что регулирование посредством

обязательных учебных программ на порядок жёстче регулирования посредством образовательных стандартов, включая минимальное их содержание.

Предложение о том, чтобы наряду со стандартом на образовательные программы закон установил стандарт на условия их реализации, известно уже много лет. Профильный Комитет по образованию и науке усиленно пытался внедрить их в закон ещё в период работы Третьей Государственной Думы (2000–2003 гг.).

Появление этого компонента в новом законе о стандарте могло бы стать крупным шагом вперёд. Но не стало. Вместо гарантированного государством стандарта на условия осуществления образовательного процесса (т.е. системы требований, которые школа, родители, вуз или студенты вправе предъявить государству), нам предлагают совсем другое: «требования к условиям реализации основных образовательных программ». Чьи требования? К кому? Из контекста закона видно, что это требования государства к школе, т.е. ровно противоположное тому, чего ожидало образовательное сообщество.

Правда, в процессе подготовки законопроекта ко второму чтению была принята поправка автора, конкретизирующая понятие условий реализации образовательных программ. Теперь текст закона звучит следующим образом: «требования к условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям». Однако ситуация от этого принципиально не изменилась.

Оставляя в стороне юридико-технический вопрос о том, чем условия реализации образовательных программ

будут отличаться от лицензионных требований, по горькому опыту многих регионов России берусь предположить: как и в случае с лицензированием, появление новых требований к школе приведёт лишь к тому, что проверок станет больше, а за неисполнение требований директоров вновь станут «водить» по судам и накладывать на них административные взыскания. Кто скажет, что такого не было и не может быть, тот не знает российских реалий, как минимум, в провинции, т.е. на большей части территории страны.

Зарплата учителя... без федеральных гарантий

При подготовке ко второму чтению законопроекта о разграничении полномочий между различными уровнями власти в статью 144 Трудового кодекса была внесена поправка, которая фактически предполагает повторную ликвидацию федеральных гарантий заработной платы интеллигенции и «бюджетников» вообще, педагогических работников — в особенности.

В 1990-х гг. и начале XXI в. в России действовала Единая тарифная сетка, которая в какой-то мере выполняла своё предназначение: обеспечивала более или менее равные условия оплаты труда работников бюджетной сферы в разных регионах. Точнее, она уменьшала неравенство в этом отношении: регионы с деньгами увеличивали ставки и оклады, как считали возможным, а дотационные регионы вправе были требовать от правительства бюджетные деньги на обеспечение зарплаты хотя бы в соответствии с тарифной сеткой.

Закон о так называемой монетизации ликвидировал Единую тарифную сетку и заменил её сомнительным механизмом рекомендаций трёхсторонней комиссии, состоящей из представителей правительства, профсоюзов и работодателей. Понятно, что если у нас даже законы, особенно законы социальные, выполняются плохо, то об исполнении реко-

мендаций и говорить нечего... Тем более, что за это никто никакой ответственности фактически не несёт.

Результаты хорошо известны. Например, разница в финансировании образования в расчёте на одного ученика в разных регионах превысила 10 раз; уровень зарплаты начинающего учителя в Москве, как минимум, в семь раз выше, чем в большинстве регионов России. Разумеется, это одновременно и достоинство московской образовательной политики, и порок политики федеральной.

Когда весной 2007 г. Госдума принимала закон о повышении минимальной заработной платы до 2300 руб., речь шла о том, чтобы восстановить в законе следующее положение: федеральная власть устанавливает минимальные размеры ставок и окладов работников бюджетной сферы, ниже которых ни в одном регионе зарплата опускаться не может. Теперь же слово «устанавливает» заменено словами «может устанавливать». А значит, может и не устанавливать. Другими словами, нет ответственных за зарплату педагогического работника. Не случайно профсоюзы работников бюджетной сферы рассылали депутатам Думы письма протеста. Однако эти письма не дали результата.

«Бакалавризация» страны

Принят Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)», предусматривающий введение следующих уровней высшего профессионального образования:

бакалавриат (первый уровень), магистратура или подготовка специалиста (второй уровень).

О содержании законопроекта, до того, как он стал законом, мы уже информировали читателя (НО. 2007. № 7). Рассмотрим, что получилось в итоге.

Сравнив новый закон с тем, который действовал до него (Федеральный закон № 125-ФЗ от 22.08.1996 «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»), легко убедиться: и для преподавателей, и для студентов, и для образования в целом ситуация ухудшается по многим позициям.

Во-первых, прежний закон давал каждому вузу право выбора между традиционной программой специалиста и программой двухступенчатой (бакалавриат + магистратура). Новый закон предлагает сделать бакалаврами подавляющее большинство студентов, а программу специалиста оставить только для узкого круга вузов.

Во-вторых, прежний закон позволял студенту выбирать различные траектории обучения, в том числе после бакалавриата стать специалистом или аспирантом, а после «специалитета» — магистром. *Новый закон такую возможность исключает: после бакалавриата — только в магистратуру, а если хочешь стать специалистом, начинай сначала.*

Прежний закон не ограничивал возможности студента получить качественное образование: завершил одну ступень — свободно переходи на вторую. Новый закон требует при переходе из бакалавриата в магистратуру устроить конкурсный отбор. При этом оптимисты из правительственных чиновников обещают, что в магистратуру на бесплатное обучение смогут

попасть 40–50% бакалавров, ректор МГУ В.А. Садовничий прогнозирует, что не более одной трети, а пессимисты называют лишь 10–15%; остальным придётся платить.

Предполагается, что бюджетное финансирование магистратуры сохранится только в национальных университетах и вузах федерального значения (в общей сложности не более 200). В остальных вузах — магистратуру следует перевести на платную основу. Понятно, что в этом случае преимущество получают студенты Москвы и Петербурга, а остальные окажутся ещё раз «поражены в правах».

Отметим, что депутатам Думы удалось вернуть четырёхлетний срок обучения бакалавра (предлагалось сократить его до трёх лет, что окончательно превратило бы высшее образование в среднее (например, врача — в фельдшера); защитить право на отсрочку от призыва на военную службу для магистрантов, однако лишь в том случае, если в магистратуру они успеют поступить в течение года после окончания бакалавриата. Напомним, что в России бакалавры испытывают большие проблемы с трудоустройством, а за рубежом они в лучшем случае смогут получить места лаборантов ■

Подробнее смотрите на сайтах:

www.duma.gov.ru;

www.gov.ru