

НИЖЕ СРЕДНЕГО. И ТОЛЬКО НА БУМАГЕ



Олег Смолин, первый заместитель Председателя Комитета Государственной Думы по образованию и науке, член-корреспондент Российской Академии образования, доктор философских наук, профессор, председатель общественного движения «Образование — для всех»

1

Пункт 4 резолютивной части Постановления КС РФ от 07.06.2000 г. № 10-П.

В новый учебный год страна вступила с новым федеральным законом № 194-ФЗ от 21.06.2007 «О внесении изменений в некоторые федеральные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования». Попросту его можно назвать законом об обязательном общем образовании. Казалось бы, есть причины радоваться, причём этих причин сразу две.

Во-первых, в «смутное время» 1990-х гг., по оценкам М. Лазутовой (в то время заместителя министра образования России), число детей школьного возраста вне системы образования достигало 3,5–3,7 млн человек. По данным экспертов, за тот же период по одному из признанных международных показателей — среднему количеству лет обучения работающего населения — Россия отстала от наиболее передовых стран на два года. Это прямо сказывается на экономической эффективности, а главное — на человеческом потенциале. В таких условиях возрождение всеобщего среднего образования — это благо и для общества, и для человека, если только это действительно образование (а не «галка» в отчётности) и действительно всеобщее (то есть реально доступное каждому).

Во-вторых, закон об обязательном общем образовании внесло правительство РФ по инициативе президента. Никакому другому субъекту права законодательной инициативы провести такой закон было бы невозможно, поскольку с формальной точки зрения закон противоречит Конституции, обязывающей гражданина получать лишь основное общее образование (9 лет), а законом расширять можно лишь предусмотренные Конституцией права, но никак не обязанности.

Высококвалифицированная юридическая экспертиза законопроекта была выполнена старшим научным сотрудником Центра правовых прикладных разработок Государственного университета — «Высшая школа экономики» А.И. Вавиловым и утверждена заключением комиссии Общественной палаты РФ по вопросам интеллектуального потенциала нации. Вот некоторые извлечения с короткими комментариями.

«Введение такой дополнительной обязанности для родителей несовершеннолетних (имеется в виду обязанность создавать условия для получения детьми полного общего образования. — *О.С.*) в ряде субъектов РФ оспаривалось в Конституционном Суде РФ, как норма, устанавливающая повышенные обязанности и ограничивающая права и свободы граждан по сравнению со статьёй 43 Конституции РФ. Так, в 2000 году Конституционным Судом РФ было рассмотрено дело о конституционности отдельных норм Конституции Республики Алтай, которые содержат положения, схожие с положениями законопроекта. Суд постановил, что возложение обязанности обеспечить получение 11-летнего образования детей на их родителей соответствует Конституции РФ, поскольку это гарантирует реализацию детьми права на среднее (полное) образование в дополнение к гарантиям, предоставляемым государством. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ, такая обязанность родителей “предполагает лишь активное содействие со стороны названных лиц в реализации права несовершеннолетних, **которые хотят продолжить обучение**, на получение такого образования, если Республикой Алтай создаются для этого необходимые условия”»¹.

Попросту говоря, Конституционный Суд согласился со следующим: вопреки обычному порядку, запрещающему расширять обязанности граждан, предусмотренные Конституцией, в отношении родителей несовершеннолетних такие обязанности могут быть расширены, с одной стороны, в интересах детей, а с другой — при условии возложения аналогичных обязанностей на государство (в данном случае в лице Республики Алтай).



Продолжим цитирование: «Часть 3 ст. 55 Конституции допускает ограничение прав и свобод граждан федеральным законом, но “только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, **прав и законных интересов других лиц**, обороны страны и безопасности государства”. Ограничение прав и свобод родителей несовершеннолетних путём установления дополнительных обязанностей осуществляется именно в этих целях: защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

При всей привлекательности этого аргумента заслуживает специального обсуждения вопрос о том, означает ли появление дополнительных обязанностей у родителей несовершеннолетних ограничение прав этих родителей.

Далее в заключении комиссии Общественной палаты справедливо отмечается: «По смыслу Конституции РФ норма об обязательности общего образования относится главным образом к родителям или лицам их заменяющим, которые обязаны обеспечить получение такого образования, а равно к государству и обществу. В отношении самих же обучающихся эта норма носит декларативный характер, поскольку она не может быть снабжена необходимым признаком правовой нормы: санкции к несовершеннолетним за её нарушение отсутствуют, установить юридическую ответственность несовершеннолетних не представляется возможным. Если несовершеннолетний по тем или иным причинам указанную обязанность не выполнит, применение правового принуждения его к выполнению обязанности невозможно в силу специфики образовательных отношений. В частности, эта специфика состоит в том, что в отличие от иных правоотношений необходимым элементом получения образования является активная позиция самого обучающегося, направленная на получение образования (деятельности только других участников образовательного процесса для образования не достаточно). Обязательность того или иного уровня образования, обращённая к несовершеннолетним гражданам, не реализуема законодательными мерами, так как личное отношение и(или) способности к обучению находятся за пределами возможностей правового регулирования. Таким образом, установление федеральным законом обязательности получения образования по отношению к самим несовершеннолетним не имеет юридического смысла и, по существу, является необеспеченной правовыми средствами декларативной нормой».

Изложенное здесь представление об образовательных отношениях как личных (лучше было сказать — личностных), а потому исключаящих возможность достижения результата в принудительном порядке (насилно можно даже женить, но сделать образованным — никогда), — такое представление более чем справедливо.

И, наконец, вполне убедительный вывод: «Таким образом, в своей совокупности положения Конституции РФ и принимаемого на их основе законодательства надо рассматривать как ус-

тановление лишь права несовершеннолетних на доступное среднее (полное) общее образование и установление корреспондирующих обязанностей, обеспечивающих реализацию этого права родителями, государством и обществом. По сути именно такая позиция и была выражена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 г. № 10-П».

Как увидит читатель, в данном случае с содержательной точки зрения вполне совпали выводы специалистов в области образовательной политики либерального направления и направления социального, включая автора этих строк. Действительно, смысл закона об обязательном общем образовании должен заключаться вовсе не в том, чтобы одних заставить учить, а других — учиться, но в том, чтобы создать каждому ребёнку возможность получить полноценное высококачественное полное среднее образование.

Вместе с тем приведённый и в целом высококлассный юридический анализ грешит, как минимум, одной ошибкой: он рассматривает только проблему обязательного общего образования для несовершеннолетних детей, тогда как в законопроекте изначально речь шла о лицах до 20 лет, а в итоге обязанность получать такое образование в различных формах возложена, например, на граждан, находящихся в учреждениях исполнения наказания, в возрасте до 30 лет (статья 4 Закона).

Первый шаг назад: профанация правительством идеи президента

Отметим, что правительство отнеслось к поручению президента и собственной чрезвычайно важной законодательной инициативе, мягко говоря, легкомысленно. А проще говоря, профанировало идею, которая могла стать важнейшим позитивным проектом постсоветской эпохи после формирования в середине 1990-х гг. законодательных основ образовательной политики.



Как следует из пояснительной записки и теста закона, всё его содержание правительство свело к одному: обязать каждого ребёнка учиться, а его родителей — учить своё дитя после окончания основной (девятилетней) школы. Поэтому, по расчётам «цифиркиных» от образовательной власти, закон коснётся лишь примерно 50 тысяч детей в год и к тому же не потребует никаких дополнительных затрат. Ведь в стране «демографическая яма», и общее число школьников сокращается.

Невольно вспоминается грустное замечание учителя из фильма «Доживём до понедельника»: да, мой КПД мог быть и повыше! Увы, советская система образования — одна из передовых систем своего времени — тоже иногда давала брак. Но почему именно этот «брак» в постсоветский период так успешно пробирается в чиновники?

Суть закона об обязательной средней школе должна состоять в том, чтобы каждому создать для успешной учёбы необходимые условия и стимулы. И решить в таком случае предстоит целый комплекс вопросов. Вот лишь некоторые из них.

1. Количество детей вне школы.

В сентябре 2005 г. в проекте доклада к заседанию правительства министр образования А. Фурсенко утверждал, что 15% ребят школьного возраста не получают полного среднего образования². По данным Общественной палаты, не учатся примерно 1 млн таких детей³. Несколько лет назад, выступая в Госдуме, представитель Генеральной прокуратуры называл 1 млн 900 тыс. Наконец, если сравнить

данные самого же правительства, представленные Комитету ООН по правам ребёнка, то окажется, что общее число детей в возрасте 7–15 лет составляет 15 млн 810 тыс., а число детей в 1–9-х классах общеобразовательной школы — 13 млн 428 тыс. Как видим, разница составляет более 2,3 млн человек⁴.

Не берусь судить, кто прав. Ясно одно: в стране нет даже точной образовательной статистики, а без неё говорить о всеобщей обязательной средней школе просто смешно.

2. Дети из семей с низкими доходами. Не секрет: большинство ребят, не посещающих школу, относятся именно к этой группе. Не раз сталкивался с ситуацией, когда сельский ребёнок зимой не посещает школу просто потому, что у него нет тёплой одежды, или потому, что вынужден работать и помогать родителям. Интересно, задавались ли авторы закона хотя бы следующими вопросами:

- можно ли изменить ситуацию при минимальной зарплате, которая даже после сентябрьского повышения составляет менее 60% от прожиточного минимума?
- или при основном детском пособии, которое в большинстве регионов страны так и осталось на уровне 70 руб.?
- где предложения о введении специальных мер государственной поддержки малообеспеченных детей, включая специальные стипендии, бесплатные учебники, бесплатное питание, школьную форму?

Судя по тексту и пояснительной записке к закону, от подобных вопросов его авторы бесконечно далеки.

3. Сельская школа. В июле 2007 г. общественное движение «Образование — для всех» проводило по этому поводу специальные слушания в Государственной Думе. Они показали, что и в этой области большинство вопросов по-прежнему остаются безответными. Вот лишь три из них.

Во-первых, как совместить разговоры об обязательной средней школе с тем, что на селе закрываются школы, особенно малокомплектные? Ведь, по данным самого Министерства, полученным в ответ на официальный запрос автора, число закрытых общеобразовательных учреждений на селе составило:

- в 2003/04 учебном году — 686;
- в 2004/05 учебном году — 575;
- в 2005/06 — 654⁵.

Итого — более 1900 школ.

² Проект доклада «О мерах по развитию образования в Российской Федерации» был передан в Комитет по образованию и науке Государственной Думы. Буквально цитата из него звучит так: «Сегодня в России около 15% молодых людей не получают среднего (полного) общего образования». Однако на заседании профильного думского Комитета новый статс-секретарь Минобрнауки Ю. Сентюрин заявил, что таких данных в Министерстве не обнаружено!

³ «Сколько детей и подростков не учатся и сколько стоит их обучить: статистическая справка». По материалам пресс-центра Я.И. Кузьмина.

⁴ Ответы Правительства Российской Федерации на перечень вопросов Комитета ООН по правам ребёнка, (CRC/C/Q/RUS/3), подлежащих обсуждению в связи с рассмотрением третьего периодического доклада Российской Федерации (Стр. 3, 6) (CRC/C/125/Add.5), находятся на сайте: <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC.C.RESP.94.pdf>

⁵ Письмо заместителя министра образования и науки РФ В.Н. Фридлянова от 21 мая 2007 г. № П44-14527.



Надо ли делать среднее образование обязательным?

Иосиф Гликман,

профессор Московского городского педагогического университета

Обществу, государству, школьникам, их родителям *действительно необходимо*, чтобы молодое поколение получало *среднее образование*. Однако *не все школьники готовы* в течение одиннадцати лет не участвовать в производственной деятельности, быть несамостоятельными, отказываться от преимуществ жизни взрослых людей, не иметь собственной семьи и т.п. Есть достаточно много семей, в которых из-за материальных трудностей *дети уходят из школы* до получения среднего образования и включаются в трудовую деятельность *ради необходимого заработка*.

Длительный *советский опыт обязательного* восьмилетнего образования показал, что школьники, которые не желают учиться, но вынуждены оставаться в школе, *мешают работать учителю* и остальным ученикам. В классе создавалась тяжёлая, прежде всего для учителя, обстановка, шла непрерывная война учителей с нарушителями дисциплины, были попытки исключить их из школы, которые нередко пресекались «из-за обязательности образования». А если эти попытки и удавались, то прикрывались какими-то *благородными предложениями*: «Забрали родители», «Переведён в другую школу ближе к месту проживания», «Уехал из данной местности» и т.п. И всё равно немало школьников уходило из школы. *Обязательное образование никогда не было и не могло быть выполнимым! Никакие отчаянные меры здесь не помогли!*

Государственное решение об обязательности среднего образования противоречит *праву каждой личности на свободу и свободный выбор* той или иной жизненной деятельности, тем более когда оно адресуется *довольно взрослым* молодым людям. Это неизбежно приведёт к новому *всплеску* школьного и общегосударственного *оковтительства* и к тому, что аттестаты о среднем образовании будут вручать тем, кто на самом деле не освоил школьной программы.

Противоречие между объективной *необходимостью* ввести среднее образование и *невозможностью* его ввести как **юридически** обязательное *можно разрешить такими путями*:

Во-вторых, почему, согласно вступившему в силу закону о трёхлетнем бюджете, программа «Школьный автобус» прекращает своё действие через два года? Или в министерстве полагают, что к тому времени в России не будет больше ни сёл, ни сельских школ? Или считают, что ресурс каждого выданного школьного автобуса бесконечен?

В-третьих и главное: почему вместо того, чтобы превращать сельскую школу в производственно-технический и социокультурный центр, её закрывают и тем самым помогают вырождению села?

Альтернативные проекты давно разработаны и успешно реализованы творческими педагогическими коллективами, но знать о них никто не хочет. Чиновники министерства не только игнорируют опыт набирающего силу макаренковского движения, но и не сочли нужным познакомиться с этим опытом на уже упомянутых общественных слушаниях в Государственной Думе.

4. Дети-инвалиды. Как отмечалось в Рекомендациях Российского Совета по развитию образования (РосРО) в апреле 2005 г., в стране не учатся более 200 тыс. таких детей. Однако авторы закона об обязательном среднем либо вообще не знают этой проблемы, либо делают вид, что её не существует.

5. Подушевое финансирование и усиление неравенства образовательных возможностей.

Как неоднократно признавали международные эксперты, это неравенство в России давно превысило допустимые пределы. В таких условиях обеспечить на деле обязательное полное среднее образование для каждого практически невозможно.

Однако вместо того чтобы ограничивать неравенство, власти провоцируют его рост. Одно из главных средств — *подушевое финансирование*. Именно оно ускоряет закрытие сельских школ и небольших школ вообще, создавая преимущества школам городским и в особенности крупным. Между тем, как показал международный опыт, нормативное финансирование не может сводиться к *подушевому* и требует более сложных корректирующих формул. При этом маленькие школы оказываются вполне эффективными и успешными (например, так называемая *однокомнатная школа* в США).

6. Негосударственная школа. В современной России она охватывает лишь около 1% всех детей, однако многие из них не смогли бы получить образование в школе обычной, массовой. В отличие от стандартных представлений российских чиновников и депутатов в такой школе учатся не только дети богатых людей, но и дети из семей со средними доходами, требующие индивидуального подхода. А, например, в православных школах — и дети из неблагополучных семей. Гуманистическая педагогика не позволяет пренебрегать ни одним ребёнком, тем более, когда ставится задача дать полное среднее образование каждому.

Однако после «погрома в законе», прекраснорудно именуемого «монетизацией», негосударственные школы:



- обложены налогами наравне с коммерческими организациями;
- вынуждены платить огромную арендную плату;
- в большинстве регионов лишены государственного финансирования, несмотря на наличие аккредитации.

Всё это приводит к повышению платы за обучение и закрытию социально ориентированных негосударственных школ. Идти следовало в прямо противоположном направлении, используя зарубежный опыт выявления образовательных организаций повышенной социальной полезности и оказания им дополнительных мер государственной поддержки.

7. Государственные стандарты и образовательные программы. Известно, что законность действующих образовательных стандартов до сих пор подвергается сомнению. Предложенный правительством новый законопроект на эту тему угрожает стандарты вообще ликвидировать. Но в данном случае ещё важнее другое: обязательное полное среднее образование предполагает, как минимум, переход (точнее, возвращение) на линейный принцип изучения предметов. Кстати, о необходимости такого возвращения не раз говорил и министр образования и науки. Однако, видимо, забыл об этом, подписывая текст законопроекта.

8. Процентомания. Именно она если и не сгубила, то, по крайней мере, сильно испортила проект введения всеобщего среднего образования в последние годы советского периода. А ведь относились к делу тогда гораздо серьёзнее: специальная государственная программа; специальные исследования Академии педагогических наук; специально выделенные бюджетные деньги...

Однако нашлись «интертрепаторы» идеи, которые объяснили: нет плохих учеников — есть плохие учителя! Результат известен...

Лет двадцать назад я немало преуспел в критике советской бюрократии. Увы: нет уже той страны, сменилась историческая эпоха, а бюрократия, пережив войны и революции, не просто оказалась бессмертной, но неслыханно приумножилась и расцвела. И теперь правительство предложило делать то же самое, что в конце советской эпохи, но в многократно ухудшенном варианте.

Во всех педагогических аудиториях, где мне приходилось выступать, практически 100% слушателей поддерживали следующую идею, повторяющую опыт некоторых европейских стран:

- если ребёнок по разным причинам не может освоить часть учебных предметов (но не более трёх), он получает аттестат с неудовлетворительными оценками;
- аттестат даёт возможность продолжить образование, если поступление в профессиональное учебное заведение или обучение в нём не требует знания предметов, не освоенных в школе.

При такой системе, во-первых, учителю не придётся идти против совести, действуя по известному принципу «три пишем — два в уме». Во-вторых, она вовсе не означает освобождения детей от необходимости изучать все предметы, но, напротив, повышает их ответственность. Факторы престижа и самолюбия, желание быть не хуже других в большинстве случаев окажутся достаточными стимулами для серьёзного отношения ко всем школьным курсам. В-третьих, и, быть может, главное: будущий гражданин страны с детства должен знать, что даром в этой жизни ничего не даётся, а его оценка обществом прямо связана с затраченными усилиями.

● Идея необходимости и обязательности среднего образования должна поддерживаться, сохраняться и всячески пропагандироваться в обществе и среди молодёжи — и государственными деятелями, и учёными, и работниками культуры, и учителями.

● Надо на деле обеспечить *безусловную доступность и бесплатность* среднего образования, в том числе и адресной помощью многим семьям.

● Принять меры для повышения *привлекательности* школы для старшеклассников, обеспечив основательное *системное стимулирование* нелёгкого ныне учения, дополнив школьное обучение *разнообразной полезной деятельностью* (трудовой, спортивной, клубной и т.д.).

● Целесообразно дать право на переход в следующий класс и получение аттестата тем школьникам, которые *не смогли* освоить один, два или три учебных предмета, но с указанием на это в аттестате и *правом досдать* эти предметы в будущем при необходимости.

● Обеспечить возможности *отсроченного и дистанционного* образования для тех молодых людей, которые ушли из школы до получения среднего образования

Таким образом, в наше время дети *обязательно* должны получить среднее образование, но *без официальной обязательности!* ■



Разумеется, в этом случае необходимо:

- сохранить и, возможно, расширить классы выравнивания;
- восстановить систему дополнительных занятий на бюджетной основе;
- обеспечить возможность пересдачи отдельных предметов и т.п.

Увы, при обсуждении законопроекта в Госдуме ни правительственные чиновники, ни депутаты ничего подобного не хотели и слышать.

9. Финансы. Правительство намерено ввести в стране всеобщее среднее образование без дополнительных расходов, Общественная палата оценивает предполагаемые расходы в 40–50 млрд руб.⁶ Впрочем, проводить реформы без денег — любимое занятие постсоветской бюрократии.

Ещё три шага назад: Госдума правительство «перещеголяла»

Ко второму чтению большинство профильного думского Комитета, состоящее, как и везде, из «единороссов», радикально ухудшило законопроект, причём трижды.

Во-первых, начнём со сравнительной, но характерной частности. Речь идёт о возможности получить образование для несовершеннолетних в следственных изоляторах: *им, находящимся в переполненных камерах предварительного следствия в условиях, мало похожих на человеческие, предлагается заняться самообразованием!* Интересно, найдётся ли среди моих многоуважаемых коллег хоть один, у кого хватило бы для этого силы духа?

Во-вторых, «глубоко-думцы» весьма своеобразно решили *проблему второгодников*, а заодно и процентомании на старшей ступени школы. Теперь ученик, получивший в старших классах неудовлетворительные годовые оценки, должен будет продолжать образование «в иных формах». Согласно закону, помимо очной, таких форм всего три: очно-заочная (вечерняя), заочная и экстернат. Если закон будет исполняться буквально, *неуспевающий лишится возможности продолжить образование даже в ПТУ или техникуме.* А.С. Пушкина, у которого был «ноль из математики», по этому закону выгнали бы в вечернюю или заочную школу!

«Законодатели», таким образом, обязывают ученика получить аттестат, но фактически ограничивают его возможности стать действительно образованным человеком. Ведь ещё в советский период возникла грустная шутка:

— *Что общего между соловьём и воробьём?*

— Оба закончили одну и ту же консерваторию, только воробей — заочно.

В-третьих, группа депутатов профильного думского Комитета предложила поправки к закону, не имеющие никакого отношения к его предмету. Этими поправками резко ограничивается

право педагога на выбор учебников и учебных пособий, но зато государственные чиновники получают право отбирать для школы не только учебную литературу, но и, в нарушение всех конкурсных принципов, ...организации, которым дозволено её издавать! Не надо быть экстрасенсом, чтобы предвидеть: подобные «новеллы» приведут к монополизации рынка и коррупции чиновников. Вхождение в список допущенных к бюджетному «пирогу» наверняка обойдётся в немалые деньги.

* * *

Недавно молодая журналистка спросила меня:

— *Не пугает ли Вас то, что в России так много образованных людей?*

Ответил:

— *Как раз наоборот. Пугает обилие людей с аттестатами и дипломами при явном понижении общего уровня образованности и интеллигентности.*

Если, согласно социологическому опросу⁷, для 28% граждан страны Коперника не существовало, и они считают Солнце спутником Земли, если, по тем же данным, треть населения убеждена в том, что от радиоактивности можно избавиться, прокипятив воду, то дальше, как говорится, некуда.

Если отвлечься от сравнительно частного сюжета о правах несовершеннолетних в следственных изоляторах, *вступивший в силу закон* делает не два, как обычно, но сразу три шага назад: *выталкивает из системы полноценного образования социально незащищённых детей, резко ограничивает свободу преподавания и окончательно возводит очковительство и самообман в ранг государственной образовательной политики.*

Что ж, думские «вольтеры» из числа «фельдфебелей» воздвигли себе ещё один нерукотворный памятник. А жаль: ведь «счастье» было так возможно... **НО**

⁶ «Сколько детей и подростков не учатся и сколько стоит их обучить: статистическая справка». По материалам пресс-центра Я.И. Кузьмина.

⁷ Всероссийский опрос ВЦИОМ 14–15 апреля 2007 г. См.: <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/4448.html>.