

ОБРАЗОВАНИЕ В ОГНЕ



Анатолий Борисович Вифлеемский,
директор Центра экономики образования,
г. Нижний Новгород, доктор экономических наук

В 2006 году был принят Лесной кодекс и менее чем через пять лет леса оказались в огне. Пожары 2010 года надолго запомнятся москвичам, которые «присоединились» хоть в чём-то к остальной России, давно уже задыхавшейся в дыму. В 2011 году, по сообщениям СМИ, площадь пожаров превысила прошлогодний уровень. Внешние проявления желаемой властями «модернизации» образования напоминают «модернизацию» лесного хозяйства, но последствия нового Закона «Об образовании в Российской Федерации» будут значительно драматичнее.

- законопроект
- новации в образовании
- Образовательный кодекс
- инвестиции
- экономические механизмы

Обсуждать всё-таки надо

Когда министр образования А.А. Фурсенко сообщает о необходимости сократить 200 тысяч учителей, сразу вспоминается, что ключевой причиной лесных пожаров в стране стало

на самом деле именно сокращение 200 тысяч лесников. Вторая важнейшая причина — тоже отнюдь не жаркая погода, а изменение правового регулирования (коренное изменение законодательства

об охране лесов). Совпадение цифр — не просто совпадение, а диагноз алчности власти, не желающей делиться огромными доходами от экспорта нефти с населением страны, и для этого готовый сократить всех и всё, кроме собственных доходов.

Вообще такие слова министра звучат дико, ведь молодые перспективные педагоги просто бегут из муниципальных школ. Как раз во время написания статьи пришло весьма симптоматичное письмо от директора одного из лучших лицеев города Нижнего Новгорода, столкнувшегося с уходом своего учителя информатики — системного администратора. Совершенно понятно, что молодой грамотный парень, с пятилетним стажем педагогической работы в лицее, достиг в нём своего зарплатного потолка (26 тыс. рублей — очень хорошая зарплата для обычного нижегородского учителя, но не для хорошего молодого педагога). Уехал работать в частную московскую школу, естественно, с меньшей нагрузкой, но в разы большей зарплатой (80 тыс. рублей плюс компенсация платы за съём квартиры). Спрос-то на грамотных молодых педагогов есть!

В результате «модернизации» образования, поддерживаемой и законопроектом «Об образовании в Российской Федерации», неизбежно будут «пожары» по всей стране. Причём как в самом прямом смысле вследствие снижения уровня образования населения, так и в переносном (рост преступности и т.п.). Уничтожение «старой» советской системы образования, не сопровождающееся созданием и развитием новой системы, соответствующей современным требованиям, ни к чему хорошему не приведёт.

Большинство новаций в образовании достигает результатов прямо противоположных декларируемым. Самый яркий пример — введение ЕГЭ: вместо снижения коррупции при поступлении в вузы общество получило её распространение на школы и органы управления образованием. В вузах же коррупция также не стала меньше, особенно учитывая

вскрывающиеся всё новые и новые технологии, основанные на использовании ЕГЭ (скандал с приёмной комиссией Второго медицинского института — это лишь один случайно вскрытый обществом факт).

И грамотными специалистами эти последствия были сразу ожидаемы — иного просто быть не могло, если в рамках ЕГЭ все (и экзаменуемые, и экзаменаторы) объективно заинтересованы в получении не объективных, а более высоких результатов.

Поэтому, анализируя законопроект «Об образовании в Российской Федерации», поговорим об ожидаемых его последствиях, тем более, что официальные власти, как обычно, рисуют радужные перспективы, не замечая очевидных проблем.

На августовских педагогических советах в этом году Минобрнауки РФ предложило обсуждать этот законопроект. Однако, как в последнее время стало привычным в нашей стране, эти обсуждения чаще всего прошли «по бумажке», были заранее согласованные выступления и мнения.

А в ряде муниципалитетов просто решили ничего не обсуждать, и действительно, чего обсуждать законопроект, если, как и в случае с законом «О полиции», всё равно примут в том виде, в каком захотят?

Но обсуждать надо, так как законопроект таит для многих школ вполне очевидные опасности. И эти опасности начинаются уже с принципов, заложенных в законопроекте.

Принципы и цели законопроекта

Цели законопроекта, на первый взгляд, правильные и красивые. Озвучена и весьма модная в современном политическом лексиконе цель, и именно её можно считать главной, учитывая названные руководством страны задачи модернизации системы образования — обеспечение комплексной модернизации законодательства Российской Федерации в области образования, направленной на:

- приведение его в соответствие с *новыми общественными отношениями*, возникающими в сфере образования;
- повышение эффективности механизма правового регулирования;
- создание правовых условий для обновления и развития российской системы образования в соответствии с современными запросами человека, общества и государства, потребностями развития инновационной экономики, *международными обязательствами* Российской Федерации в сфере образования.

Что такое «новые общественные отношения», также всем понятно — рыночные отношения: правовое регулирование приводится в соответствие с требованиями рынка. А на рынке главное — за всё надо платить. Образование — услуга и за неё кто-то должен платить: именно поэтому «рыночные механизмы» в законопроекте прописаны достаточно подробно (кредиты и т.д.), тогда как у многих экспертов возникают сомнения в сохранении бесплатного образования вследствие того, что реализация конституционных гарантий бесплатности образования прописана весьма невнятно.

«Первая концепция, назовём её конституционно-государственной, исходит из понимания образования как созданной, поддерживаемой и управляемой государством системы, обеспечивающей реализацию конституционного права граждан на образование в соответствии со статьёй 43 Конституции РФ. Вторая концепция, которую условно можно назвать рыночной, сводит образование к услуге, предоставляемой на сугубо рыночных основаниях по экономическим законам взаимодействия спроса и предложения», — заявил президент Российского союза ректоров, академик Виктор Антонович Садовничий на заседании комиссии для рассмотрения замечаний и предложений, поступивших в ходе обсуждения проекта закона «Об образовании».

По словам Садовничего, у каждой из этих концепций есть «свои плюсы и минусы, свои сторонники и противники». «Об этих концепциях можно спорить. Единственное, чего нельзя сделать, — это уклониться от выбора и создать конструкцию, сочетающую в себе оба подхода. Такая конструкция работать не будет», — заявил президент РСР.

Презентуя законопроект, декларируют, что «в основу заложены принципы, успешно применявшиеся при реализации наукопроекта «Образование» и комплексных проектов модернизации образования:

- конкурсное выявление и поддержка лидеров, успешно реализующих новые подходы на практике;
- адресность инструментов ресурсной поддержки и т.д.

Однако насколько *правильно определены адреса «инструментов ресурсной поддержки»?* По крайней мере почти все неангажированные эксперты прогнозируют большие проблемы для сельской школы и гибель малокомплектной. А Профсоюз работников народного образования и науки РФ в документе «Принципиальные общие замечания и предложения к проекту федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» прямо говорит о том, что «концепция законопроекта в целом направлена на фиксацию, а также изменение достигнутого, причём с элементами ухудшения существующего положения, без определения необходимых и действенных механизмов обеспечения дальнейшего прогрессивного развития системы образования».

Таким образом, мы получаем ведущий принцип: **поддержка лидеров и добывание слабых.**

Хотя, если вчитаться в законопроект, на самом деле этот принцип реализуется лишь по отношению к добыванию слабых. По крайней мере, если «сильными» считать лицей и гимназии, то им законопроект приготовил весьма неприятный сюрприз.

В то же время значительная часть законопроекта — «вода». И многие разрекламированные «новации» на самом деле абсолютно ничего нового в себе не содержат (об этом речь пойдёт далее — мы посмотрим на такие «пустые», но громкие «новации»).

Образовательный кодекс

При создании законопроекта замах, конечно, был на Образовательный кодекс. Но не получилось (вспоминая про Лесной кодекс, это, наверное, к лучшему). Из восьми первоначальных глав законопроект распух до 20. В результате получился очень объёмный закон, который фактически включает положения, ранее пребывавшие в типовых положениях. С одной стороны, это хорошо — сейчас меняют закон, а про подзаконные акты забывают, в результате возникают проблемы с правоприменительной практикой (например, до сих пор в типовых положениях есть положения, входящие в противоречие с Законом об образовании).

Однако приходится констатировать, что в результате получился непомерно раздутый документ, причём в нём очень много положений малозначимых и не несущих смысловой нагрузки. Фактически была предпринята попытка систематизировать множество законодательных и подзаконных актов, регламентирующих сферу образования. Но попытка эта оказалась неудачной: законопроект производит впечатление компиляции типовых положений, действующих законов и некоторых других нормативных актов. Типовые положения законопроектом не предусматриваются, если он будет принят, их должны будут отменять.

Однако даже на уровне законов далеко не все смогли скомпилировать. Кроме того, многословие и заявления об упорядочивании нормативно-правовой базы скрывают за собой кардинальные изменения в экономике образования, направленные на повышение платности системы образования для населения.

И это связано не только с превращением образования в образовательную услугу в условиях рыночной экономики, это связано с внесением ряда определений, которые позволяют на законном основании не выделять средства на финансирование образовательных учреждений хотя бы в нынешнем объёме. Иными словами, то, что сегодня бесплатно или даётся за небольшую плату, после вступления в силу закона может быть переведено на платную основу.

Безусловно, новый интегрированный закон нужен, но он не должен быть хуже старого. Он должен иметь ясные, поддерживаемые обществом цели, с учётом перспектив развития страны и становления постиндустриальной экономики знаний. Также он должен быть направлен на преодоление недостатков в правовом регулировании, а не сводиться к введению сомнительной терминологии. В противном случае лучше оставить действовать старый закон.

Включение в текст законопроекта норм действующих типовых положений об образовательных учреждениях не только существенно усложнило чтение и понимание законопроекта, но и не решило задач сокращения подзаконного нормотворчества. Ведь законопроект предусматривает принятие в разы большего числа подзаконных нормативных правовых актов, количество которых не только не уменьшится, а должно увеличиться с учётом изменений в разграничении полномочий. Нормотворчеством будут вынуждены заняться не только субъекты РФ, но и муниципалитеты, вплоть до сельских районов. Обеспечить в таких условиях единое образовательно-правовое пространство просто невозможно.

В результате масштабы подзаконного нормотворчества не только не сократятся даже при реализации предложенных подходов к систематизации законодательства в области образования, но и возрастут на порядок. Тот факт, что скомпилировали в один документ ряд законов и подзаконных актов, потом что-то в них поменяли и добавили (часто весьма спорно), а вдобавок предусмотрели многочисленные подзаконные акты на различных уровнях власти (по аналогии с Федеральным законом № 83-ФЗ¹) приведёт к усугублению юридических проблем в образовании.

¹ Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Учитывая опыт реализации Федерального закона № 83-ФЗ, фактически данный законопроект приведёт к образованию «правовой каши» в образовательном законодательстве и будет способствовать разрушению единого образовательного пространства, так как принимаемые регионами (и муниципалитетами) подзаконные нормативные правовые акты неизбежно будут сильно отличаться друг от друга.

Основные определения

Сегодня эксперты сходятся в том, что в проекте закона недостаточно полно и чётко разработан понятийный аппарат, есть большие проблемы с определением основных понятий и терминов, применяемых в проекте закона. Обратим внимание на некоторые, наиболее важные из них (статья 2 законопроекта), изучение которых позволяет сделать вывод о непроработанности законопроекта:

воспитание — *специально организуемая в системе образования деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации учащихся на основе социокультурных и духовно-нравственных ценностей, принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества, государства;*

обучение — *целенаправленный процесс организации учебной деятельности учащихся по овладению знаниями, умениями, навыками, компетенциями, приобретению опыта деятельности, развитию способностей;*

образование — *общественно значимое благо, под которым понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, семьи, общества, государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенций определённых объёма и сложности.*

Получается, что образование — *целенаправленный процесс специально организуемой деятельности и целенаправленного процесса.* А само «общественно значимое благо» (экономический термин) вдруг становится процессом. Возможно, такое определение прямо «по Фрей-

ду» отражает затаённые цели образовательных федеральных властей — зачем говорить о результатах, когда главное — процесс (в том числе освоения средств)?

В российской и зарубежной литературе предлагаются различные классификации и типологии общественных благ. При этом в экономической теории обычно используется термин «**социально значимое благо**» или «**смешанное благо**». Оно обладает свойствами частного исключаемого блага и свойствами общественного блага благодаря положительному эффекту.

Чисто общественное благо характеризуется двумя свойствами: неизбирательностью и неисключаемостью в потреблении.

Свойство *неизбирательности (несоперничества)* в потреблении означает, что потребление чисто общественного блага одним человеком не уменьшает его доступности для других. Такие блага неконкурентны, так как предельные издержки для дополнительного потребителя равны нулю при любом заданном уровне потребления. Поэтому нельзя назначить плату за их использование.

Свойство *неисключаемости* в потреблении означает, что ни один человек не может быть исключён из потребления блага, даже если он отказывается за это платить. Чисто общественное благо обладает своеобразным положительным внешним эффектом: как только кто-нибудь начинает его потреблять, оно становится доступным для всех. К тому же затраты на исключение дополнительных потребителей, как правило, чрезвычайно высоки.

Чистое частное благо — сочетание конкурентности и исключаемости. Чисто частное благо — это такое благо, каждая единица которого может быть продана за отдельную плату. В отличие от чисто частного блага чисто общественное благо не может быть разделено на единицы потребления и продано по частям.

Ещё используется термин «**исключаемое общественное благо**» — его потребление не избирательно, но затраты на устранение дополнительных потребителей достаточно малы. Как раз к этому виду благ относят *школьное обучение*, государственные университеты, больницы, клубы и т.д.

Не меньше вопросов возникает и с определениями, касающимися собственно образовательной деятельности и качества образования.

Цитирую:

качество образования — комплексная характеристика образования, выражающая степень его соответствия федеральным государственным образовательным стандартам и федеральным государственным требованиям (образовательным стандартам и требованиям, устанавливаемым университетами) и (или) потребностям заказчика образовательных услуг, социальным и личностным ожиданиям человека;

образовательная деятельность — целенаправленные последовательные действия, осуществляемые управомоченным юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем по организации и осуществлению образовательного процесса (обучения) с целью реализации образовательных программ, программ профессионального обучения, а также предоставлению дополнительных образовательных услуг;

образовательная программа — комплекс требований, определяющих основные характеристики (объём, содержание, планируемые результаты), а также организационно-педагогические условия получения образования определённого уровня и (или) направленности;

образовательные услуги — оказываемые организацией, осуществляющей образовательную деятельность, или индивидуальным предпринимателем услуги по организации и осуществлению образовательного процесса (обучения) в целях освоения учащимися образовательных программ или программ отдельных учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей), если они не завершаются выдачей доку-

мента, дающего право на продолжение образования на следующем уровне и занятие профессиональной деятельностью.

Из процитированных многословных определений следует, что качество образования — это *степень соответствия чему-нибудь*, программа — это *комплекс требований*, образовательная деятельность — это *действия по организации образовательного процесса*, а образовательные услуги — это *услуги по осуществлению образовательного процесса*. Возникает интрига — что же такое собственно **образовательный процесс**?

Ответ содержится во всё той же второй статье законопроекта:

образовательный процесс — педагогически обоснованный процесс обучения, воспитания и развития, организуемый субъектом образовательной деятельности, реализующим образовательную программу (оказывающим образовательные услуги).

Ну вот, приехали. Оказывается, что это... **процесс обучения, воспитания и развития**, однако если вспомнить определение образования, то отличие в том, что здесь, оказывается, ещё есть и развитие. Причём, учитывая то, что написано в скобках, получается, что реализовывать образовательную программу и оказывать образовательные услуги — это одно и то же?

Это в диссертациях (педагогических) привыкли давать какие угодно «научные» определения, и никого это не касается (кроме диссертанта и диссертационного совета с ВАК). В законе же даются определения, которые влекут за собой определённые последствия. Если такая путаница уже в определениях, то что же мы увидим в более сложных юридических конструкциях законопроекта?

Содержательная пустота

А увидим мы в значительной части законопроекта пустословие, не касающееся настоящих проблем системы образования.

Официально говорится о том, что якобы законопроект решает какие-то проблемы, но те якобы содержащиеся в нём «новации» чаще всего лишь пустые бессодержательные или противоречащие друг другу определения или рамочные нормы, которые будут впоследствии наполнены неизвестно каким содержанием.

Приведём примеры такой пустоты.

В законопроекте предусматриваются сетевые формы реализации и освоения основных образовательных программ, которые и сейчас применяются в отдельных субъектах РФ, особенно участвовавших в комплексных проектах модернизации образования.

Теперь законодательно предполагается закрепить, что основные образовательные программы могут реализовываться организацией, осуществляющей образовательную деятельность *как самостоятельно, так и совместно с иными организациями, осуществляющими образовательную деятельность, посредством организации сетевого взаимодействия.*

Допускаются следующие сетевые формы реализации образовательных программ:

- **совместная деятельность организаций, осуществляющих образовательную деятельность**, направленная на обеспечение возможности освоения учащимся основной образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность, а также при необходимости ресурсов организаций науки, культуры и спорта и иных организаций;

- **зачёт организацией, осуществляющей образовательную деятельность**, реализующей основную образовательную программу, *результатов освоения учащимся в рамках индивидуального учебного плана программ учебных курсов, предметов, дисциплин, модулей, практик, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность, участвующих в сетевом взаимодействии.*

Таким образом, формально узакониваются формы сетевого взаимодействия, например, сотрудничество школ при организации профильного

обучения. Однако не становится понятнее, кто и как выдаёт документ, учитывая результаты, достигнутые учеником в другом учреждении. Согласно статье 65 законопроекта (пункт 7) порядок организации образовательного процесса при сетевых формах реализации образовательных программ устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Финансовые аспекты сетевой организации тем более остаются неурегулированными. Одно дело, если это будет платной дополнительной образовательной услугой, и совсем другое дело, каким образом осуществить «финансовое обеспечение» сетевой формы реализации образовательных программ, поделив нормативы затрат на все участвующие в этом процессе организации.

В законопроекте лишь говорится, что *«порядок и условия взаимодействия организаций, осуществляющих образовательную деятельность, при осуществлении сетевых форм реализации образовательных программ определяются договором между ними».*

Одновременно указывается, что сетевые формы реализации образовательных программ осуществляются по соглашению организаций, осуществляющих образовательную деятельность, или **по решению органов власти, в ведении которых находятся образовательные учреждения.** Последнее как раз самое вероятное на практике. Причём ещё сделан «реверанс» в сторону общестественности: *«инициаторами организации соответствующей деятельности могут выступать также учащиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних учащихся».*

Можно подумать, что при отсутствии такой нормы родители не могли «выступить с инициативой». В то же время, как известно, инициатива наказуема: выступишь с инициативой — заплати!

Другой пример содержательной пустоты — статья 22 законопроекта «Экспериментальная и инновационная деятельность в сфере образования»:

«Экспериментальная и инновационная деятельность в сфере образования осуществляется в целях более полного удовлетворения образовательных потребностей граждан, обеспечения модернизации и развития системы образования с учётом перспектив и основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации, реализации приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации в сфере образования, интеграции системы образования Российской Федерации в мировое образовательное пространство.

Экспериментальная деятельность направлена на разработку, апробацию и внедрение новых образовательных институтов и механизмов, правовой режим которых не урегулирован законодательством Российской Федерации в сфере образования. **Порядок и условия проведения таких экспериментов определяются Правительством Российской Федерации.**

Инновационная деятельность ориентирована на совершенствование научно-педагогического, учебно-методического, организационного, правового, финансово-экономического, кадрового, материально-технического обеспечения системы образования. Указанная деятельность осуществляется в форме реализации инновационных проектов (программ) организациями, осуществляющими образовательную деятельность, и иными организациями, действующими в сфере образования, вне зависимости от их организационно-правовой формы и формы собственности, а также их объединениями».

Что нового привносят в правовое регулирование процитированные положения? Разве что поручение Правительству РФ определить **порядок и условия проведения «таких» экспериментов**. Если сейчас эксперименты в школах производятся без каких-либо проблем, то после издания подзаконного нормативного

акта Правительством РФ, очевидно придётся оформлять дополнительные бумажки и, скорее всего, получать дополнительные согласования.

В качестве большого достижения авторов законопроекта указывают на введение новых экономических моделей в сфере образования. Это:

- образовательное **кредитование**;
- формирование **целевого капитала**, предназначенного для финансового обеспечения образовательных организаций;
- коммерческая концессия (**франчайзинг**) в сфере образования.

В принципе всё это регулируется иными действующими нормативными актами, гражданским законодательством и уже применяется в отдельных случаях, при необходимости, в сфере образования. Другое дело, что теперь, обучая по программе, например, «Образование — XXI век», возникнет необходимость оплаты франчайзи (если её авторы всё зарегистрируют в установленном порядке). Но и так при реализации в школах различных авторских программ родители, как правило, несли дополнительные расходы.

Статьёй 86 законопроекта регламентируется договор коммерческой концессии в сфере образования. Объектом коммерческой концессии в сфере образования является *комплекс принадлежащих юридическим или физическим лицам исключительных прав на образовательные программы, методики и технологии обучения, воспитания и контроля качества образования, включая право на коммерческое обозначение (наименование), товарный знак, знак обслуживания*.

По договору коммерческой концессии в сфере образования правообладатель обязуется предоставить организации-пользователю, осуществляющей образовательную деятельность, за вознаграждение на срок или без указания срока право использовать комплекс принадлежащих правообладателю исключительных прав, деловой репутации и опыта.

Однако вопросы признания условий договора об образовании нарушенными образовательной организацией и правовых последствий в этом случае никак не устанавливаются, хотя как раз здесь и требуется конкретизация общих положений гражданского законодательства — в частности, потеря права на выдачу документа правообладателя.

Статья 87 законопроекта закрепляет определение **инвестиций в сфере образования**, понимая под ними *бюджетные и частные инвестиции*, т.е. вложение денежных средств, ценных бумаг, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также иных прав, имеющих денежную оценку, в объекты образовательной деятельности в целях достижения полезного эффекта и (или) получения дохода. Постулируется, что инвестирование в сфере образования может осуществляться в формах частно-государственного партнёрства. Однако за разговорами о «частно-государственном партнёрстве» нет правовой конкретики — чья всё-таки будет собственность, полученная в результате этих совместных инвестиций?

Таким образом, ничего нового такие «новации» законопроекта не дают, кроме проблем, связанных с недостаточной проработанностью специфики образования в этих вопросах.

Дублирование 83-ФЗ

Другие «новые», прописанные в законопроекте экономические механизмы, на самом деле являются логичным продолжением уже введённого в действие Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» и третьим этапом проводимой бюджетной реформы.

Первый этап был связан с принятием законов № 131-ФЗ и 184-ФЗ, распределивших ответственность между органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления и закрепившими правило, согласно которому каждый уровень управления может финансировать только подведомственные ему учреждения.

На втором (в настоящее время) этапе сметное финансирование значительной части учреждений замещается предоставлением субсидий. Считается, что бюджетные учреждения способны функционировать на основе рыночных принципов, поэтому Законом № 83-ФЗ создаются автоматически *«условия и стимулы для сокращения внутренних издержек и повышения эффективности их деятельности»*.

Следующий, третий этап реформы предполагает замену финансового обеспечения автономных и бюджетных учреждений в форме субсидий оплатой их услуг на рыночных принципах наряду с иными негосударственными организациями — потенциальными поставщиками услуг. Учитывая, что одновременно расширяется и ужесточается система государственных закупок на основе проведения торгов (в том числе электронных аукционов), где главным фактором выбора поставщика всё чаще становится цена услуги, распространение действия Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» на оплату государственных (муниципальных) услуг автономным и бюджетным учреждениям, а также негосударственных учреждений, может привести к весьма негативным последствиям для качества образования.

Объективно говоря, никакого положительного эффекта для качества образования в результате внедрения нормативно-подушевого финансирования образовательных учреждений не видно (особенно с учётом повсеместного резкого занижения нормативов в условиях финансово-экономического кризиса и резкого роста инфляции и тарифов на коммунальные услуги) мы не получили. Поэтому считать «успешно прошедшими апробацию в рамках комплексных проектов модернизации образования» эти механизмы явно преждевременно.

И тем более преступно вводить систему доступа к бюджетному финансированию негосударственных образовательных организаций на основе цены услуги, а не качества образования (а именно это заложено в законопроекте «Об образовании в Российской Федерации»), если целью ставить модернизацию экономики страны и переход к постиндустриальному обществу, основанному на знаниях.

При этом в законопроекте отсутствуют имевшиеся в Законе РФ «Об образовании» 1992 года государственные гарантии приоритетности образования, в том числе необходимых объёмов финансирования. Нет в законопроекте и чётких механизмов финансового обеспечения образовательной деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений в рамках государственного (муниципального) задания, обеспечивающих реальное содержание заработной платы работников с учётом роста потребительских цен и тарифов, гарантирующих выделение средств на повышение квалификации педагогических работников и другие объективно необходимые расходы.

В школу с документом из детского сада?

Вместо решения насущных экономических проблем образования законопроект предполагает многочисленные терминологические изменения институтов образования.

Так, законопроектом предусматривается, что в рамках системы образования осуществляется дошкольное образование, общее образование, профессиональная подготовка (обучение), среднее профессиональное образование, высшее образование, подготовка научных кадров, а также дополнительное образование детей и взрослых. Дополнительно вводятся такие уровни образования, как «дошкольное образование» и «начальное общее образование». Вместо начального профессионального образования появляется двухуровневое среднее профессиональное обра-

зование, а высшее образование включает в себя аспирантуру.

Вместе с тем, согласно статье 2 законопроекта **уровень образования (образовательный ценз)** — формализованный показатель завершённого цикла образования определённого объёма и степени сложности, основные характеристики которого определяются федеральным государственным образовательным стандартом, который удостоверяется соответствующим документом об образовании и (или) квалификации и *является условием получения образования следующего уровня и (или) ведения профессиональной деятельности.*

Это весьма важное, на наш взгляд, определение, на которое следует обратить особое внимание, особенно учитывая, что вводится новый уровень образования — дошкольное образование. Получается, что теперь в школу (на следующий уровень образования!) ребёнка не имеют права принять, если нет документа о получении дошкольного образования?!

Кроме того, в результате кроме ЕГЭ мы получаем узаконивание не только ГИА, но и подобия ЕГЭ ещё и в четвёртом классе (аббревиатуру из трёх букв подберут соответствующую). По логике законопроекта получается, что и после детского сада (тоже уровень образования!) должны будут тестировать детей. Неизбежно встанет вопрос, что делать с детьми, которые не сдадут тесты после начальной школы, а затем и после детского сада, и насколько эти тесты будут подобны ЕГЭ (в том числе и по уровню коррупции).

Федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС) устанавливаются по уровням образования, в том числе для дошкольного образования (сейчас для образовательных программ дошкольного образования утверждаются лишь федеральные государственные требования). В то же время во ФГОС дошкольного образования (пока?!), не предлагается требований к результатам освоения образовательных программ.

Лицей, гимназия — это просто название!

Для общеобразовательных учреждений «повышенного уровня» приготовлен весьма неприятный сюрприз. Теперь для них никаких особых видов больше не будет. Гимназия, лицей — это просто названия, а не самостоятельные виды учреждений.

Согласно законопроекту образовательные организации в рамках одного типа **могут подразделяться на виды и категории**, а также использовать специальные наименования в соответствии с особенностями образовательной деятельности. При этом постулируется, что используются различные показатели (например, виды и направленность образовательных программ, включая углублённую (профильную) подготовку), однако согласно предлагаемым нормам законопроекта это не совсем так.

В рамках «совершенствования» видов общеобразовательных организаций их остаётся лишь три:

- 1) **общеобразовательная школа;**
- 2) **коррекционная общеобразовательная школа;**
- 3) **специальное учебно-воспитательное учреждение для детей и подростков с девиантным поведением.**

Также предусматривается возможность использования **специальных названий в наименовании** общеобразовательных организаций:

- общеобразовательные школы, обеспечивающие углублённую, профильную подготовку учащихся по одному или нескольким предметам (предметным областям) — *общеобразовательная школа с углублённым изучением отдельных предметов*;
- общеобразовательные школы, обеспечивающие **на ступени среднего общего образования** углублённую, профильную подготовку учащихся по предметам (предметным областям) гуманитарного, социально-экономического, художественно-эстетического цикла, — **гимназия**;
- общеобразовательные школы, обеспечивающие **на ступени среднего общего образования** углублённую, профильную подготовку учащихся по предметам (предметным областям) техниче-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ского, математического, естественно-научного цикла, — **лицей**;

- общеобразовательные школы, реализующие основные *общеобразовательные программы, интегрированные с дополнительными предпрофессиональными программами* различной направленности, — президентское кадетское училище, суворовское военное училище, нахимовское военно-морское училище, кадетский корпус, кадетская школа, детско-юношеская спортивная школа олимпийского резерва.

Обратим особое внимание на эти определения — получается, что к нынешним лицейским и гимназиям приравниваются все школы, в которых есть профили. Хотя, вполне вероятно, что в ближайшем будущем профильное обучение оставят лишь в лицейских и гимназиях.

При этом получается, что всё отличие новых «лицейских и гимназий» от «обычных» школ будет лишь на третьей ступени. В остальном — никакого гимназического или лицейского образования. Все должны реализовать стандарт, а углублёнка всякая — только в рамках профиля на старшей ступени (за исключением школ с углублённым изучением отдельных предметов, где это прямо не написано, и получается, что в них учащиеся могут и ранее начинать изучать углублённые предметы).

Если же сопоставить эти положения с тем, что всё углублённое изучение предметов будет вестись за пределами основной образовательной программы, т.е. в рамках дополнительных программ (обширных или предпрофессиональных), то можно прийти к выводу, что реализация таких программ может быть не бесплатной для ученика и, скорее всего, будет осуществляться лишь за плату.

Давно затаённая мечта реформаторов «о равенстве» при обучении в школах реализуется. В результате даваться будет

государственный (муниципальный) заказ на обучение в рамках стандартов по общеобразовательным программам, всё же гимназическое или лицейское образование автоматически переводится в разряд дополнительных платных образовательных услуг. И, как следствие, качественное общее среднее образование повышенного уровня становится платным.

К тому же превращение учреждений повышенного уровня в учреждения со «специальными названиями» имеет мощный психологический эффект, демонстрирующий пренебрежение федеральными властями к данным учреждениям. Если сравнить с выделением в особые группы с особым финансированием ведущих вузов страны, то становится понятным, что и разработчики законопроекта, и федеральное Министерство образования и науки просто не понимают ключевого значения системы общего среднего образования для всей системы образования страны, так как именно на этом уровне образования закладываются базовые основы для успешного освоения профессиональных образовательных программ.

Кроме того, получается, что в ближайшие годы придётся несколько раз переименовывать образовательные учреждения: сначала в соответствии с Федеральным законом № 83-ФЗ при переводе их в статус бюджетных, казённых или автономных, а потом в соответствии с новым федеральным законом об образовании. На внесение изменений в документы, изготовление печатей и вывесок потребуются дополнительные средства, и немалые. Причём это совершенно ничего не дающие системе образования затраты.

* * *

Итак, в целом законопроект можно оценить как весьма неудачный, и, если он будет принят, то лишь ухудшит положение в системе образования, будет препятствовать развитию всей экономики страны. Законопроект исходит из неверных и плохо сформулированных целей и принципов, не обеспечивает расширения гарантий общедоступности и бесплатности образования. Законопроект повышает степень

платности образования, снижая гарантии ресурсного обеспечения системы образования.

Образование по-прежнему не приоритетно для российских властей, важность системы образования для модернизации экономики России всё ещё не осознана. Индикатором осознания действительного значения системы образования стало бы присутствие в законопроекте гарантий приоритетности образования, исключённых из действующего Закона РФ «Об образовании» с 1 января 2005 года, а именно:

- государство гарантирует ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10% национального дохода, а также защищённость соответствующих расходных статей федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;
- образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм в части непредпринимательской деятельности, предусмотренной уставом этих образовательных учреждений, освобождаются от уплаты всех видов налогов, в том числе платы за землю;
- в целях привлечения инвестиций в систему образования государство предусматривает специальную систему налоговых льгот предприятиям, учреждениям и организациям независимо от их организационно-правовых форм, а также физическим лицам, в том числе иностранным гражданам, вкладывающим свои средства, в том числе в натуральной форме, в развитие системы образования РФ.

Это ещё не полный перечень действовавших ранее государственных гарантий приоритетности образования. Без их восстановления в образовательном законодательстве с последующей неуклонной практической реализацией нельзя говорить о развитии образования и его приоритетности для государства. **НО**