



## Виктор Евграфович Шудегов

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ОБРАЗОВАНИЮ,  
ЗАСЛУЖЕННЫЙ ДЕЯТЕЛЬ НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
ДОКТОР ФИЗИКО-МАТЕМАТИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОР

# ЗАКОН «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Начало 2011 года ознаменовалось острой дискуссией вокруг разработки проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Предлагаемый законодательный акт, который многие рассматривают как образовательный кодекс, должен уйти от современной тенденции увеличения прав бюрократии и быть ориентирован на человека и экономику. Необходимо сосредоточить внимание на расширении прав граждан на образование, академических свободах педагогов, автономии образовательных учреждений, объективной оценке результатов образования непосредственно заказчиками – выпускниками и работодателями, на смелое внедрение новых образовательных технологий и на повышение ответственности образовательных учреждений. Мне представляется, что нынешнее образовательное законодательство не только не выстроило стройной системы правовых механизмов динамичного развития отечественной системы образования, но уже не удовлетворяет потребностям дня сегодняшнего.

Чрезвычайно важно сделать будущую разработку образовательного законодательства прозрачной для общества. К сожалению, в отличие от предыдущего десятилетия даже законодатели зачастую не в курсе дела, кем и как разрабатываются законодательные инициативы в недрах исполнительной власти.

Для начала стоит ответить на следующие вопросы.

1. Нужен ли такой законопроект?

Считаю, что такой кодекс для России необходим.

Во-первых, со дня принятия Закона Российской Федерации «Об образовании» прошло около 20 лет, которые радикально изменили не

только общественную жизнь в России, но и принесли большое количество великих открытий, а их внедрение (нанотехнологии, высокотехнологическое оборудование, новые материалы и т.д.) во многом изменило нашу жизнь.

Во-вторых, непрофессиональный подход к формированию законодательства за последние шесть лет так изменил основные законы в области образования, что в них нередко не могут разобраться даже сами авторы. Только в статью 28 Закона РФ «Об образовании» «Полномочия федеральных органов государственной власти в сфере образования» после ее новой редакции 2006 года уже в 2007 году вносятся изменения шестью федеральными законами. И это не единственный пример.

Аналогичная ситуация была с правилами приема в вузы, которые также в 2007 году менялись шесть раз и в конце концов были утверждены обычным приказом Минобрнауки России.

В наше время радикально изменились взаимоотношения вуза и гражданина. Сегодня человек имеет широкие возможности выбора своей будущей специальности и учебного заведения. Более того, ученик школы уже в 8–9-м классе серьезно задумывается, где и кем он будет работать по окончании вуза или ссуза. Ведь образование становится реальным механизмом формирования благополучия личности. И здесь огромную роль играют негосударственные образовательные учреждения, которые быстрее и ответственнее всех государственных и муниципальных образовательных учреждений понимают востребованность обществом перспективных направлений подготовки и динамично перестраивают свою работу. Уверен, что негосударственные вузы составляют инновационный авангард системы образования.

2. Каким должен быть комплексный или интегрированный закон?

В первую очередь новый закон должен принести с собой значимый прорыв в отечественной системе образования, а не стать механическим объединением нескольких законодательных актов и положений.

Как показывает практика, чтобы сформировать такой законопроект, необходимо объединение усилий всех ветвей власти. К сожалению, должен отметить, что ни один депутат Комитета Государственной Думы по образованию к этой работе не привлекался. Поэтому рассматриваемый законопроект – это плод творческого труда Правительства РФ.

После изучения проекта закона складывается мнение, что он, как все крупные законопроекты Правительства РФ последних лет (можно говорить о ФЗ №122 или ФЗ №83), делался второпях. Закон «Об образовании» отражает интересы и понимание процесса обучения детей небольшой группы управленцев.

Данный законопроект написан сложно, в разных стилях и, несмотря на свой объем (первоначальный вариант содержал более 400 страниц), не охватывает значительной части правоотношений в области образования. Например, не учтены положения Федерального закона РФ №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». По многим включенным в него новациям законопроект не отражает истинные цели, задачи и интересы отечественной системы образования.

К примеру, понятие «образование» трактуется как общественное и частное благо и дополняется ныне действующим определением. Но что означает слово «благо» в русском языке? Толковый словарь В.И. Даля дает два понятия «благий», причем взаимно противоположных:

- 1) добрый (благие намерения, благотворительность и др.);
- 2) злой (кричать благим матом, лучше с добрым потерять, чем с благим найти).

Возьмем определение качества образования, которое предлагается понимать как комплексную характеристику учебного процесса, выражающую степень его соответствия федеральным государственным образовательным стандартам и потребностям заказчика образовательных услуг. А уверены ли авторы, что именно заказчик будет объективно оценивать качество подготовки? Я полагаю, что нет.

К сожалению, у нас много как отсталых производств, так и слабо подготовленной молодежи, которые как заказчики не заинтересованы в настоящем качестве образования. Если бы

оценка качества образования осуществлялась через общественно-профессиональные сообщества, то только в этом случае можно рассчитывать на определенную объективность.

Таких наглядных примеров, показывающих неготовность законопроекта, можно приводить достаточно много по всему тексту этого документа.

Одновременно следует отметить декларативность многих положений законопроекта, в то время как практика российского законодательства показывает, что выполняются только нормы прямого действия, да и то не всегда. Следовательно, около 60 статей, которые содержат отсылочную норму, вряд ли будут работать. Поэтому считаю принципиально важным наполнить законопроект четкими правовыми механизмами прямого действия.

В качестве примера можно привести главу 5 Закона РФ «Об образовании», в которой определяются социальные гарантии и статус работников образования. Авторы законопроекта, наполнив ее декларативными положениями, ушли от решения проблем педагогического сообщества, а в ряде случаев и ухудшили ситуацию. Например, соотношение объемов учебной нагрузки и иных видов педагогической деятельности учителей в пределах 36-часовой рабочей недели или, соответственно, учебного года теперь отнесено к компетенции работодателя. Это делает педагога полностью зависимым от воли администратора.

Считаю, что статью 50 главы 5 Закона РФ «Об образовании» необходимо наполнить нормами прямого действия. В частности, предлагаю:

- приравнять статус педагогического работника, в зависимости от учредителя образовательного учреждения, к статусу государственного или муниципального служащего;
- ограничить предельный объем учебной нагрузки педагога 18 рабочими часами в неделю;
- установить ежемесячную денежную компенсацию в целях содействия обеспечению книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями в размере 20% от МРОТ;
- обеспечить право на бесплатную жилую площадь в сельской местности с отоплением и освещением, а также рабочих поселках (поселках городского типа вне зависимости от его размера) за счет субвенций из федерального бюджета;
- установить длительный отпуск сроком до года не реже чем через каждые 10 лет непрерывной преподавательской работы, в размерах не менее 50% от средней заработной платы за предыдущий учебный год;



- распространить право на доплаты за ученые степени и ученые звания и на педагогических работников ссузов;
- обеспечить право на первоочередное получение жилой площади путем предоставления кредита педагогическим работникам со ставкой, равной половине ставки рефинансирования Центробанка, на срок до 10 лет. При этом должно быть установлено, что кредит предоставляется после 3 лет работы на педагогической должности. После 5 лет работы в должности педагога после получения кредита он гасится на 50%, а оставшаяся часть после 10 лет работы. В случае увольнения в первые 5 лет педагогической деятельности размер кредитной ставки приравнивается к ставке рефинансирования Центробанка;
- установить нижний предел оклада педагогического работника ниже размера МРОТ. При этом в состав МРОТ педагогических работников не могут включаться надбавки и доплаты;
- предоставить педагогическим работникам право получать в образовательном учреждении для пользования ноутбук и право на оплату Интернета.

Отдельно необходимо предусмотреть в законопроекте правовые механизмы защиты педагогического сообщества от его сокращения. Министр образования РФ А.А. Фурсенко заявил о каждом шестом лишнем учителе в связи с демографическим кризисом. Он тактично предоставил школам определить самим, кого и когда уволить. Естественно, возникает вопрос, кто будет работать в школах при росте числа учащихся с 2015/16 года. Всем ясно, что учитель не картофель, и его за сезон не вырастишь. Хорошим педагогом становятся после 7–10 лет практической работы. Полагаю, что нам надо идти другим путем: не увольнять, а сохранять, переподготавливая. В законодательстве необходимо установить норму, дающую право учредителю сохранять в образовательном заведении резерв педагогических работников в количестве до 15%. Это даст возможность педагогам в ближайшие годы оформить длительные отпуска до 1 года и серьезно подготовиться к росту числа детей. В противном случае мы получим проблему нынешних очередей в детские сады, которую до сих пор не можем разрешить.

Что касается системы дошкольного образования, то следует обратить внимание на некоторые особенности нового законопроекта. Так, в ныне действующей редакции определено, что размер родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу до-

школьного образования, не может превышать 20% затрат на содержание ребенка в образовательном учреждении. При этом перечень затрат, учитываемых при установлении родительской платы за содержание ребенка, устанавливается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

Интегрированный законопроект дает другую трактовку. Положениями статьи 102 Закона РФ «Об образовании в Российской Федерации» установлено, что размер родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных дошкольных образовательных учреждениях не может превышать 20% затрат, предусмотренных нормативом финансирования основной образовательной программы дошкольного образования, присмотра и ухода за воспитанниками.

Таким образом, базовыми являются затраты на содержание ребенка в детском саду, а в законопроекте – не только содержание, но и финансирование образовательного процесса. Необходимо заметить, что по Конституции РФ дошкольное образование является бесплатным.

Также нельзя согласиться с положениями законопроекта, по которым исключается из структуры российского образования система начального профессионального образования. По этому поводу проводился съезд Союза директоров учреждений среднего профессионального и начального профессионального образования. Все участники единогласно требовали сохранения системы начального профессионального образования. Поэтому в структуру законопроекта необходимо включить главу «Начальное профессиональное образование».

В части среднего профессионального образования полагаю, что установившийся термин «колледж» надо сохранить за учреждениями среднего профессионального образования.

Интересен вопрос о правовом регулировании в высшей школе.

Полагаю, что нынешний текст законопроекта не станет законодательной базой для серьезного продвижения отечественного высшего образования. Это заключение я делаю по следующим причинам:

- минимальное количество студентов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, сохраняется на уровне 20-летней давности, то есть 170 человек на 10 тыс. населения;
- по программе магистра специалист не сможет обучаться бесплатно;
- сохранение элитных вузов: МГУ, СПбГУ, а также федеральных университетов и национальных исследовательских университетов – это движение назад, так как ведет к разделению общества на элиту и осталь-



ных граждан, которые будут учиться в вузах, расположенных в провинции и финансируемых в рамках выживания. Это противоречит Конституции РФ, равенству права граждан на образование;

- автономия и академические свободы по существу не определены;
- предлагаемая классификация (колледж, институт и университет) направлена на то, чтобы большинство вузов перевести в ранг колледжей. Так, университет должен реализовывать программы всех уровней (бакалавриат, специалитет и магистратуру). А специалитет по решению Правительства РФ будет разрешен только ограниченному кругу вузов. Таким образом, абсолютное большинство нынешних вузов с принятием этого закона будут переведены из университетов в институты, а при отсутствии магистратуры в колледжи;
- колледжи и институты ограничены правом вести научные исследования только в одной области;
- сохраняется недемократичный характер выборов ректоров через аттестационную комиссию. Таким образом, ни о какой академической свободе вуза говорить не приходится;
- сохраняется порядок приема в вузы через ЕГЭ.

Законопроект «Об образовании в Российской Федерации» в минимальной мере регулирует финансовые отношения. Например, норматив финансирования вуза будет зависеть от результатов единого государственного экзамена студента. Вот это положение: «Финансовое обеспечение предоставления высшего образования по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста за счет средств федерального бюджета осуществляется в расчете на одного студента на основании нормативов финансирования, установленных в зависимости от результатов единого государственного экзамена студента, на основании которых был осуществлен прием в образовательную организацию, а также достижений студентов, принятых

без вступительных испытаний в соответствии с пунктом 7 статьи 137 настоящего Федерального закона».

Последствия этой статьи закона будут таковы: если в вуз пришел слабо подготовленный студент, то учебное заведение будет владеть жалкое существование из-за минимального финансирования.

Несмотря на все вышеназванные недостатки, следует также отметить позитивную сторону законопроекта. Статьей 91 закона «Об образовании в Российской Федерации» устанавливается право образовательной организации предоставлять во владение и пользование имущество для медицинской организации, организации общественного питания, научной организации.

В части высшего профессионального образования считаю целесообразным:

- сохранить ныне действующие типы высших учебных заведений: университет, академия, институт;
- отказаться от конкурсного распределения магистратуры среди вузов;
- категорически отказаться от предлагаемого механизма финансирования вузов по результатам ЕГЭ;
- увеличить минимальное количество студентов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, до 240 человек на 10 тыс. населения;
- установить возможность специалисту обучаться в магистратуре бесплатно.

В заключение хочу также отметить, что принятие данного варианта законопроекта «Об образовании в Российской Федерации» потребует принятия закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие закона «Об образовании в Российской Федерации». Изменения потребуются внести по меньшей мере в 85 федеральных законов. Считаю, что новый законопроект «Об образовании в Российской Федерации» должен рассматриваться в пакете со всеми изменениями в другие федеральные законы.