

## **Новации закона «Об образовании в Российской Федерации»**

21 декабря 2012 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла закон «Об образовании в Российской Федерации». 26 декабря закон был одобрен Советом Федерации, а 29 декабря подписан Президентом РФ В.В. Путиным.

Принятию закона предшествовало длительное обсуждение его проектов, первый из которых был опубликован на сайте Минобрнауки еще в декабре 2010 г. В профильный Комитет Государственной Думы по образованию с момента его опубликования поступило свыше 40 тысяч только коллективных обращений. По словам А.Н. Дегтярева, председателя Комитета по образованию, писали профессора и студенты, учителя и школьники, министры и домохозяйки, журналисты и эксперты, блогеры и гастарбайтеры.

Положительно то, что в ходе обсуждения появилось два альтернативных законопроекта. Это проект ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», подготовленный рабочей группой Общероссийского общественного движения «Образование для всех», поддержанный фракцией КПРФ в ГД, и проект ФЗ «О народном образовании», внесенный в Государственную Думу Г.А. Зюгановым, Ж.И. Алферовым, И.И. Мельниковым, О.Н. Смолиным, Т.В. Плетневой, О.А. Куликовым, Н.В. Разворотневым, С.Н. Решульским. Этот законопроект был внесен 17 декабря 2012 г. на заседание ГД, но был отклонен.

Выступая 21 декабря 2012 г. на пленарном заседании ГД, А.Н. Дегтярев отметил, что принятие закона позволит образованию стать движущей силой социально-экономического развития и при сохранении равного доступа россиян к образованию создаст механизм формирования инновационного потенциала общества и экономики. «Не менее сильной стороной закона, – считает А.Н. Дегтярев, – является его социальная составляющая». По его словам, закон укрепляет защиту интересов личности и гарантии получения качественного образования.

О.Н. Смолин, первый заместитель председателя Комитета ГД по образованию, сторонник другого мнения. Он считает, что, отклонив 17 октября законопроект «О народном образовании», депутаты пошли по пути понижения качества образования. Очень резко выразился о содержании закона еще на стадии его обсуждения президент Академии профессионального образования, член Президиума Российской академии образования Е.В. Ткаченко, заявив, что этот закон в его представленной редакции принимать нельзя ни с концептуальной точки зрения, ни со стратегической, ни с точки зрения его содержания.

Конечно, новый закон «Об образовании в РФ» нужно было принять. И он был принят. В нем закреплены все те новации в образовании, которые были осуществлены после 1992-1996 гг., намечены направления развития образования, способствующие вхождению России в Болонский процесс.

Но не учтено главное в содержании Болонского процесса. Оно, на мой взгляд, было четко выражено в Коммюнике встречи европейских министров, отвечающих за высшее образование (Прага, 19 мая 2001 г.) и Коммюнике конференции министров, ответственных за высшее образование (Берлин, 19 сентября 2003 г.). Это **«отношение к образованию как к общественному благу и общественной ответственности»**. Приверженность этому принципу была подтверждена и во всех последующих документах Болонского процесса.

Определение образования как общественного блага содержалось в первом варианте законопроекта. Однако во второй редакции образование объявлялось уже общественным и частным благом. В принятом законе образование оказывается уже просто «общественно значимым благом» (ст. 2, п. 1). Отказ от признания образования общественным благом и указание только на его значение, во-первых, противоречит Болонской декларации, в приверженности которой мы клянемся и в **2003 г.** ее подписали. Во-вторых, признаемся, что нам далеко еще до того, чтобы сделать образование равно доступным для всех.

Вхождение в Болонский процесс предполагает не только отношение к образованию как к общественному благу, но и как к общественной ответственности.

В законе провозглашается «свобода выбора получения образования» (ст. 3), но на граждан не возлагается ответственность за получение образования. Эта «свобода» подкрепляется ст. 9, п. 6, в которой на органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов возлагается ответственность только за учет детей, подлежащих обучению, но не обязанность вовлечения детей в образование. Отсутствие такой ответственности уже привело к тому, что в стране для 2,3 млн. детей образование осталось уже в прошлом. Столько детей, по данным ЮНЕСКО, в России не ходят в школу. По данным российских экспертов, их больше 4 млн. Напомню, что в 1942 г. СНК СССР потребовал вовлечь в школы всех детей школьного возраста, а в 1944 г. из воюющей армии (!) были отозваны все учителя.

В главе 7 «Общее образование» нет положения об обязательности его получения, не указан и уровень обязательного образования.

Существенные изменения новый закон «Об образовании в РФ»

внесет в структуру системы образования (ст. 10).

Уровни общего и профессионального образования включают в себя (ст. 10, п. 3,5):

- 1) дошкольное образование;
- 2) начальное общее образование;
- 3) основное общее образование;
- 4) среднее общее образование.

Установлены следующие уровни профессионального образования:

- 1) среднее профессиональное образование;
- 2) высшее образование – бакалавриат;
- 3) высшее образование – специалитет, магистратура;
- 4) высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации.

Пункт 7 ст. 10 гласит, что данная система образования «создает условия для непрерывного образования». Но обращает на себя внимание исключение уровня начального профессионального образования. На мой взгляд, это нарушает систему непрерывного образования. Кроме того, заметим следующее. В Модельном Образовательном кодексе для государств-участников СНГ (общая часть) ст. 19 установлен уровень начального профессионального образования, имеющий целью подготовку работников квалифицированного труда (рабочих, служащих) (ст. 24).

В законе «Об образовании в РФ» (ст. 4, п. 6), отмечается, что «в случае, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора».

Так как же быть?

Возложение обязанностей на подготовку квалифицированных рабочих и служащих на средние профессиональные учебные заведения (ст. 68, п. 1) или даже на высшие учебные заведения (ст. 23, п. 4) скорее является мерой психологической, чем профессиональной, с целью привлечения учащихся на основе кажущегося повышения статуса этой категории обучающихся. Но уже п. 2 и 3 ст. 68 говорит о том, в сколь неравноправное положение ставится учащийся, поступивший на отделение подготовки квалифицированных рабочих по сравнению с тем, кто поступил на отделение среднего профессионального образования. Второй имеет право на получение не только начального профессионального, но и среднего общего образования. Первый такого права лишен, что поставит его в положение изгоя в таком учебном заведении. Правда, слова «начальное профессиональное образование» в главе 8 «Профессиональное образование» не произносятся так же, как они не произно-

сятся в следующей 9 главе «Профессиональное обучение». Под профессиональным обучением по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих и должностям служащих понимается профессиональное обучение лиц, ранее не имевших профессии рабочего или должности служащего.

О том, к какому качеству подготовки квалифицированных рабочих и служащих приведет такое обучение, можно судить по п. 6 ст. 73, указывающей, что «профессиональное обучение осуществляется в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе в учебных центрах профессиональной квалификации и на производстве, а также в форме самообразования. Учебные центры профессиональной квалификации могут создаваться в различных организационно-правовых формах юридических лиц, предусмотренных гражданским законодательством, или в качестве структурных подразделений юридических лиц».

То есть везде, в товариществах, в обществах с ограниченной ответственностью, акционерных обществах, везде, кроме специализированных профессионально-технических училищ?! Именно это следует из 8-ой и 9-ой глав закона «Об образовании в РФ», поскольку уровень начального профессионального образования официально упразднен!

Интересен подход к установлению типов образовательных организаций. Ст. 23 п. 2 устанавливает, что это:

«1) дошкольная образовательная организация – образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми;

2) общеобразовательная организация – образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования;

3) профессиональная образовательная организация – образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования;

4) образовательная организация высшего образования – образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования и научную деятельность».

Из приведенных характеристик следует, что категории высших учебных заведений законом не устанавливаются, кроме выделения категорий «федеральный университет» и «национальный исследователь-

ский университет» (ст. 24, п. 2).

Федеральные университеты создаются в форме автономных учреждений, при этом учитываются предложения органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Категория «национальный исследовательский университет» (ст. 24, п. 5) устанавливается образовательной организации высшего образования по результатам конкурсного отбора программ развития образовательных организаций высшего образования, направленных на кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы, на развитие и внедрение в производство высоких технологий. Порядок конкурсного отбора программ развития образовательных организаций высшего образования (в том числе условия их финансового обеспечения) устанавливается Правительством Российской Федерации. Перечень показателей, критерии и периодичность оценки эффективности реализации программ развития национальных исследовательских университетов устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Это все, что касается категоризации вузов, если не считать того, что Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет выделены из всей массы вузов и их положение определяется специальным федеральным законом, которого еще нет.

И хотя теперь вместо ранее существующих вузов есть образовательные организации высшего образования, они, по существу, объявлены всеядными. Судить об этом можно по ст. 23, п. 4. В нем указывается, что они вправе, кроме программ высшего образования, осуществлять образовательную деятельность по следующим направлениям:

- общеобразовательные программы;
- образовательные программы среднего профессионального образования, программы профессионального обучения;
- дополнительные общеобразовательные программы;
- дополнительные профессиональные программы.

Закон закрепляет сложившуюся в стране практику многоуровневой подготовки кадров. Это подготовка бакалавров и магистров. К освоению программ бакалавриата или специалитета допускаются лица, имеющие среднее общее образование. К освоению программ магистратуры допускаются лица, имеющие высшее образование любого уровня. А вот к освоению программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре допускаются только лица, «имеющие образование не ниже



высшего образования (специалитет или магистратура)» (с.69, п. 4). Тем самым ставится под сомнение определение бакалавра как человека с высшим образованием. Чтобы развеять эти сомнения, в заключительной 15-й главе закона выделены специальные положения о том, что относится к высшему образованию:

«4) высшее профессиональное образование – бакалавриат – к высшему образованию – бакалавриату;

5) высшее профессиональное образование – подготовка специалиста или магистратура – к высшему образованию – специалитету или магистратуре».

Представляется, что введение в России многоуровневой системы правомерно. Она дает возможность студенту более верно определить траекторию своего последующего образования, тем более, что в настоящее время первое высшее образование все более становится той базой, которая дает возможность человеку определиться в своем видении мира, в своих профессиональных интересах. Это нужно признать нормальным явлением. И не только в России многие выпускники в последующем не работают по первому образованию. В Великобритании, например, только 2/3 занятых работают по специальности, соответствующей диплому. Поэтому отнюдь не случайно, по нашему мнению, на встрече в Саламанке представителей более 300 европейских вузов отмечено, что **степень бакалавра должна быть «главным образом ... подготовительной ступенью для дальнейшего обучения на послестепенном уровне»**. Другое дело, что выражая мнение правительств всех стран, озабоченных большими затратами на доступное для всех высшее образование, и учитывая, что каждый пятый житель их стран – эмигрант, министры образования на встрече в сентябре 2003 г. в Берлине указали, что степени первой и второй ступени должны иметь различные направления и профили, чтобы обеспечить потребности трудового рынка.

Введение Болонской многоуровневой системы образования вызвало интерес семей. В 2000 г. выпуск бакалавров в государственных вузах составил 8,43%. Но столкнувшись с российскими реалиями и поняв, что в бакалавриате не получишь должных знаний, поступление на бакалавриат резко сократилось. В 2010 г. государственные вузы выпустили уже только 5,7% бакалавров.

В октябре 2012 г. Правительство России утвердило Государственную программу Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы.

Численность обучающихся по программам профессионального образования, в процентах от общей численности обучающихся в вузах,

должна составить:

	2013-2015 гг.	2016-2018 гг.	2019-2020 гг.
Прикладной бакалавриат	5	9	11
Бакалавриат	22	33	40
Специалитет	32	18	8
Магистратура	5	8	10

Увеличение численности бакалавров уже в ближайшие годы 2012-2015 почти в 5 раз является насилием над общественным мнением. Как таковой прикладной бакалавриат в законе не выделяется. Это воплощение предложений ректора Высшей школы экономики Я.И. Кузьмина. Развивая подход к прикладному бакалавриату, Я.И. Кузьмин предлагает: студент учится в университете 2 года. Затем берет нужные практические курсы и в течение 8-12 месяцев, становится «реальным специалистом, работающим руками».

Действительно, возможен и такой подход.

Но давайте прислушаемся по этому поводу к мнению министра образования, университетов и исследований Италии Марии Стеллы Джельмини, высказанному в МГУ им. М.В. Ломоносова 18 марта 2011 г. Она считает, что введение 3-летнего бакалавриата создало определенные проблемы качества специалистов: уровень их подготовки таков, что они не могут себя найти в науке и экономике. С целью преодоления трудностей, которые испытывает сегодня Италия и Европа в целом вследствие Болонского процесса, министр считает, что «следует делать ставку на 5 лет, и такое отношение к Болонскому процессу разделяют другие страны» – заключила она.

В законе закреплена и практика проведения Единого государственного экзамена (ст. 59, 70). Действие его результатов продлено до 4 лет.

Закон определяет, что государственная итоговая аттестация по образовательным программам среднего общего образования проводится как в форме **ЕГЭ, так и в иных формах.**

Для кого они устанавливаются, иные формы? Оказывается:

- в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа;
- в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы;
- для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья;
- для обучающихся детей инвалидов и инвалидов.

Но, во-первых, не говорится, что это за иные формы. Во-вторых, если это устное собеседование, то для детей с ограниченными возможностями здоровья, детей инвалидов и инвалидов такой подход можно

только приветствовать. А вот встреча с глазу на глаз учителей, членов экзаменационных комиссий с преступниками вряд ли целесообразна.

В коротком докладе невозможно осветить все 15 глав закона со 109 статьями.

Но нельзя не затронуть вопрос о заработной плате учителей и преподавателей вузов.

По мнению Н.В. Третьяк, статс-секретаря, заместителя министра Минобрнауки, если прошлый закон «Об образовании» носил декларативный характер, то его «преемник» предлагает не только социальные гарантии, но и механизмы их реализации.

Однако обратившись к прошлому закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (1996 г., №125-ФЗ, ст. 30), найдем, что «7. Средние должностные оклады (ставки) работников высшего учебного заведения устанавливаются на уровне:

- для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений – в два раза превышающем уровень средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации;
- для учителей и других педагогических работников – не ниже средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации;
- для иных работников высших учебных заведений – средней заработной платы аналогичных категорий работников промышленности в Российской Федерации.

8. Правительству Российской Федерации в течение двух месяцев со дня вступления настоящего Федерального закона в силу ввести соответствующую требованиям настоящей статьи тарифную сетку по оплате труда работников высшего учебного заведения.

9. Размеры должностных окладов (ставок) работников высшего учебного заведения определяются каждый квартал в соответствии с пунктами 6, 7 и 8 настоящей статьи, являются минимальными для соответствующих категорий работников высшего учебного заведения и обязательны на территории Российской Федерации».

Новый закон «Об образовании в РФ» (ст. 99, п. 3) определяет, что «уровень средней заработной платы педагогических работников за выполняемую ими учебную (преподавательскую) работу и другую работу определяется в соответствии с решениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, включаемые органами государственной



власти субъектов Российской Федерации в нормативы, определяемые в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 8 настоящего Федерального закона, не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте Российской Федерации, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации».

Сравнивая положения законов об образовании 1996 г. и 2012 г., найдем, что в принятом законе нет ни социальных гарантий, ни механизма реализации положений о заработной плате педагогов.

В настоящее время средняя заработная плата педагогических и научно-педагогических работников учреждений профессионального образования составляет всего 85% к средней заработной плате по экономике.

Закон и Программа «Развитие образования» на 2013-2020 годы вводят новый принцип определения средней заработной платы педагогических работников: к средней по региону. Но этот принцип приводит к чудовищному неравенству в оплате труда. В настоящее время зарплата учителей в Москве, например, превышает 50 тыс. руб., а в Курганской области едва дотягивает до 12 тыс. руб. Тем не менее, именно этим принципом руководствуется Программа «Развитие образования», обещая к 2018 г. довести среднюю заработную плату преподавателей вузов до 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе. Заметим, что уже в настоящее время заработная плата научно-педагогических работников в развитых государствах составляет 200-220% к средней по экономике.

Нас не могут не встревожить планы по сокращению численности преподавателей. Предполагается, что это явится следствием негативных демографических процессов и в этой связи уменьшения в 2012-2016 гг. численности обучающихся на 30 %, введения минимальных требований к уровню подготовки поступающих на бюджетные места в вузы, а также развития 3-летних программ прикладного бакалавриата, на которых будут обучаться 30 % от поступающих на программы высшего образования к 2020 г.

Но делать окончательные выводы о последствиях введения в жизнь нового образования еще рано. В самом законе прописана необходимость внесения изменений в 104 закона РФ. Специалисты называют 170 законов, требующих изменений.

### ***Библиографический список***

1. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г., № 273-ФЗ. Об образовании в Российской Федерации.
2. Модельный Образовательный кодекс для государств-участников СНГ (Общая часть). Принят на 27-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 27-12 от 16 ноября 2006 года).
3. Государственная Программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы. URL: <http://минобрнауки.рф>.