



На августовских педагогических конференциях 2011 г. предстоит обсуждение третьей версии проекта интегрированного закона «Об образовании в Российской Федерации». После этого законопроект планируется доработать с учетом замечаний и направить на согласование заинтересованным министерствам и ведомствам.

О принципиальных подходах к разработке закона и о технологии организации общественного обсуждения в интервью «Образовательной политике» рассказал заместитель Министра образования и науки РФ Игорь Реморенко.

Новое образовательное законодательство: в центре внимания – человек, а не отрасль

Игорь Михайлович, обсуждение проекта закона «Об образовании в Российской Федерации» оказалось достаточно активным. С чем это связано? Почему у широкой общественности возник такой интерес к законотворчеству?

– Дело в том, что большинство обсуждений, которые ведутся вокруг законопроекта «Об образовании в Российской Федерации», связаны не столько с самим законом, сколько с актуальными проблемами системы образования, а они широкой общественности интересны. В этом смысле собственно обсуждение норм закона, по моим оценкам, составляет порядка одной трети или даже одной четверти всего объема дискуссий. В обществе, в медийном пространстве обсуждают либо подзаконные акты, либо просто традиции, которые сложились в системе образования.

Вениамин Федорович Яковлев, руководитель группы по анализу предложений, поступивших к законопроекту, – советник Президента России, один из самых уважаемых юристов в стране, – объяснял нам, что работа юриста заключается в том, чтобы оформлять общественные потребности в правовую норму. Поэтому обсуждать правовую норму как таковую – все равно что обсуждать, например, технологию лечения зубов. Приходя к стоматологу, мы же не спрашиваем, как была изготовлена пломба, как именно он ее будет ставить. Для нас важно чувствовать себя комфортно, чтобы зубы не болели, и мы могли бы высказать свои соображения об общих принципах лечения, не углубляясь в медицинские детали.

Так и в случае с законопроектом стоит обсуждать не технологию собственно юридического оформления, а проблемы, которые должен решать этот документ. Необходимо понимать, почему он появился в данный исторический пе-

риод времени, почему, кстати, именно сейчас обсуждаются изменения в законодательстве не только в образовании, но и в некоторых других сферах; что произошло в России за последние годы и привело к комплексному пересмотру основ законодательства.

– **Применительно к образовательному законодательству ситуация известна: еще в 2004 г. с предложением о разработке некоего образовательного кодекса, объединяющего законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», выступил Российский союз ректоров. К тому же в эти законы за прошедшие годы было принято много поправок, и теперь возникла необходимость систематизации.**

– Наведение порядка в законодательстве вследствие десятков изменений, внесенных за последние 20 лет, – это, само собой разумеется, нужная, необходимая работа. Но дело не только в этом. Мне кажется, сегодня в образовании, да и в социальной сфере в целом имеются предпосылки, объясняющие необходимость новых законов.

В начале 1990-х гг. в России, как и любом другом государстве, претерпевающим серьезные социальные изменения, создавались правила, регулирующие нашу жизнь. Законодатели следовали пониманию тех норм, того образа действительности, к которому стремилась страна. Закон «Об образовании» 1992 г. вводил демократические и рыночные принципы управления системой образования, поскольку все общество переходило на соответствующие принципы хозяйствования. И отрасль стала жить по принципам демократии и рыночной экономики.

Сегодня мы, конечно же, не уходим от этих принципов. Но появляется новая волна построения законодательства, которая не исчерпывается новым законопроектом «Об образовании в РФ». Если раньше законодательство строилось по принципу «отрегулируем отрасль», то теперь стоит другая задача: описать отрасль так, чтобы человеку было в ней комфортно, чтобы можно было реализовать в ней именно те потребности, которые необходимы, чтобы отрасль стала местом развёртывания

гражданских инициатив. Сфера образования должна не просто соответствовать правильным, одобренным экспертами принципам, но и регулироваться так, чтобы каждый человек мог найти в ней путь для самореализации. В этом смысле мы не закладываем правильные решения в отношении образовательной отрасли, мы создаём возможности для их появления в ходе реализации принятого законодательства.

Мне кажется, назревает определенная тенденция, пока еще плохо осознанная, и мы не должны ее упустить: в центре внимания – не отрасль как таковая, а развитие человеческого капитала в нашей стране.

– **Получается, что система образования должна удовлетворять потребности каждого человека вне зависимости от его возможностей?**

– Речь не идет о том, что каждый занимается тем, чем хочет. Просто система образования должна строиться так, чтобы позволять человеку максимально применить свои способности и в какой-то мере побуждать его к этому. В этой ситуации, прежде всего, расширяются образовательные возможности человека.

Наиболее важное новшество, которое требует серьезных законодательных изменений, – возможность учиться так, чтобы не быть привязанным к конкретному образовательному учреждению. Образно говоря, это ликвидация крепостного права – зависимости обучающегося от учреждения. Впервые закон делает легитимной ситуацию, когда образовательная траектория человека не зависит только лишь от программы одного образовательного учреждения. Закон предоставляет возможность зачитывать курсы из разных образовательных учреждений; как следствие возникают механизмы сетевого взаимодействия учреждений, которые тоже прописываются в законе. Это особенно актуально для профессионального образования (кредитно-модульная система) и для профильной школы. Благодаря этому меняется тип образовательных ресурсов, с которыми люди работают, вводится понятие электронных образовательных ресурсов, которые частично могут заменить традиционные образовательные ресурсы.



об авторе

И.М. Реморенко, директор Департамента стратегического развития Министерства образования и науки РФ, кандидат педагогических наук

Еще одно важное новшество связано с системой оценки качества образования – мы постепенно отходим от ориентации на бренды. При всем богатстве и эффективности норм закона 1992 г. система оценки качества стала ориентировать людей именно на бренды, формальные названия учреждений. Причина в том, что итогом государственной аккредитации образовательного учреждения было получение бренда, присвоение того или иного статуса – гимназия, лицей, институт, академия и т.д. Выбирая образовательное учреждение, люди ориентировались на статус, руководствуясь выработанными представлениями о том, что гимназия лучше, чем школа, университет лучше, чем институт, а академия где-то между ними...

– ...Без учета того, что в иной гимназии учить могли хуже, чем в обычной школе.

– Да, поэтому, на наш взгляд, иерархия брендов в образовании неадекватна для самореализации граждан. И это практика успешных инновационных систем построения, например, высшего образования. Никому в голову не придет утверждать, что Массачусетский технологический институт хуже Стенфордского университета из-за того, что статус института по определению ниже. Конечно, эти вузы можно сравнивать, но уж точно не по названиям-статусам, а по типам образовательных программ, по тому, насколько эти программы позволяют выпускникам реализоваться в той или иной области.

Таким образом, для расширения образовательных возможностей граждан необходима другая система оценки качества, которая ориентирует их не на бренды, розданные государством (пусть даже по понятным критериям), а на характеристики самих образовательных программ. Достаточно двух-трех страниц с описанием каждого образовательного учреждения, чтобы человек получил информацию о наиболее заметных профессиональных траекториях выпускников, об их средней зарплате, о предприятиях, где они работают, и пр. То же самое касается и школ: важно знать, какие достиже-

ния есть у ее учеников, куда поступают выпускники.

– Согласитесь, все это сложнее выявить и описать, чем, скажем, подсчитать число учителей высшей категории и число профессоров – докторов наук.

– Полагаю, что система оценки будет позволять выявлять все необходимые параметры, демонстрирующие содержательные достижения. Нужно уходить от формальной иерархии видов образовательных учреждений. А мы привыкли, например, к тому, что в зависимости от количества укрупненных групп специальностей, представленных в вузе, он получал тот или иной статус.

После совместной коллегии с Минкультуры России – одним из активных участников обсуждения законопроекта – вообще возникла идея о том, что задача государства – давать короткое сообщение об учреждении, о том, что человек получит по его окончании, а наименования – это дело учредителя. Минобрнауки может дать учредителю какие-либо рекомендации, но окончательное решение остается за ним. Пусть вуз называется хоть академией, хоть консерваторией. В любом случае, выбирая место для учебы, граждане будут ориентироваться на содержание образования, а не на формальный бренд. Этот вопрос будет одним из ключевых при обсуждении очередной – третьей – версии законопроекта.

Еще один важный момент, который сейчас обсуждается, – расширение границ деятельности образовательного учреждения. Например, отдельно прописывается интеграция образования и науки применительно к вузовскому сектору. Ранее законодательство основывалось в том, что наука – это прерогатива научных учреждений, а не образовательных. Теперь же это полноценный вид деятельности учреждений профессионального образования, и осуществляться он может в том числе в рамках сетевого взаимодействия. Да и в целом можно сказать, что образовательная деятельность теперь может интегрироваться с другими видами деятельности в той мере, в какой это необходимо для достижения образовательных эффектов.

– Но ведь несколько лет назад уже был принят закон об интеграции науки и образования.

– Да. Ряд норм, которые мы обсуждаем сейчас применительно к новому закону «Об образовании в РФ», принимались и раньше. Некоторые из них сегодня обсуждаются на новом витке, а некоторые – нет. Взять хотя бы ЕГЭ – это ведь тоже возможность для самореализации человека, справедливая система оценки знаний для перехода с одного уровня на другой, но там ежегодно происходит совершенствование процедур, и применительно к законодательству эту тему мы сейчас практически не рассматриваем.

Я бы сказал так: новый законопроект, – это не столько принципиально новые нормы, сколько некий иной взгляд, контекст, переосмысление и переакцентирование действующих норм.

– В связи с новым законом «Об образовании в РФ» активно обсуждается вопрос о развитии дошкольного образования, прежде всего его доступность и обязательность. Что должно измениться в этом секторе?

– Сейчас наступает критическая ситуация, когда в связи с благоприятным демографическим фоном многие люди не имеют возможности получить дошкольное образование. Отсюда неготовность части детей к обучению в I классе, а значит – увеличение разрыва между разными категориями детей, получающими общее образование.

Поэтому одна из новаций законопроекта – установление обязательств муниципалитетам по предоставлению услуг дошкольного образования всем желающим. Естественно, уже готовится обоснование этой нормы, в том числе финансовый расчет. Обсуждается вопрос о том, коснется эта норма лишь одного года обучения перед приемом в школу или же большего количества лет. Но, так или иначе, это должно привести к появлению стандарта дошкольного образования.

– Частично он уже существует – утверждены требования к структуре образовательной программы и условиям ее реализации.

– Но третьей составляющей стандарта – требований к результатам – пока нет.

Мы исходим из того, что граждане могут не пользоваться услугами учреждений дошкольного образования, но должны знать, что ждет их детей в I классе. Вводя требования к уровню подготовки дошкольников, мы тем самым не только зафиксируем содержательные гарантии муниципалитетам, но и предоставим гражданам информацию о том, на какой уровень подготовки детей стоило бы ориентироваться.

– «Страшилка» о том, что подготовительная группа детского сада будет такой же обязательной, как и I класс, имеет основания?

– Нет, я хотел бы жестко зафиксировать нашу позицию: никто не собирается обязывать родителей отдавать детей на предшкольную подготовку в образовательные учреждения, никто не собирается устраивать экзамены после детского сада. Но граждане должны иметь представление о том, с чем придется столкнуться детям, когда они поступят в школу.

Кстати говоря, среди стран СНГ мы здесь не первые. Законодательное закрепление государственных гарантий дошкольного образования обеспечено Республикой Казахстан.

– А собственно технология приема в первый класс будет меняться? Известна недавняя коллизия, когда Мосгорсуд отменил московские правила о приоритетах при приеме.

– Если говорить о том, обязаны ли школы принимать детей из близлежащих домов, то, наверное, их жители все же могут быть «приписаны» к конкретным школам, куда их обязаны принять, если заявление подано, например, до 30 июня. Порядок приема надо обсудить, договориться о единых правилах.

– Лет десять назад высказывалась идея о том, что нужно разделить понятия содержания детей в детском саду (уход, питание и пр.) и собственно образования. Она сегодня редуцируется?

– Мы исходим из того, что жесткую грань здесь провести невозможно. Во

всех процессах, которые происходят в детском саду, – гуляют ли дети, кушают или ложатся спать, присутствует воспитательная, образовательная составляющая. Важно другое: дошкольное образование для значительной части граждан может предоставляться не только в привычных детских садах, но и в учреждениях дополнительного образования, при правильной организации – в группах при школах, в семейных детских садах и т.д. Вообще в любой семье родители, так или иначе, проводят занятия с детьми даже тогда, когда рассказывают им сказки на ночь...

– Что касается обязательств муниципалитетов по обязательному предоставлению дошкольного образования всем желающим – это вообще реально?

– Во-первых, большинство норм нового закона имеет отсроченный характер введения.

Во-вторых, еще до введения этой нормы возможен такой шаг, как предоставление государственного норматива на дошкольное образование тем детям, которых приняли не только в муниципальные или государственные, но и в негосударственные образовательные учреждения. Норматив, который государство выделяет на обучение и воспитание ребенка, должен следовать за ним. Перспективу принятия этой нормы я оцениваю положительно.

– А если ребенок получает дошкольное образование дома? Должны ли родители получать хотя бы часть норматива? Есть, кстати, опыт Пермского края, где эта идея реализуется – мамы ежемесячно получают деньги за то, что ребенок не ходит в детские сад.

– Аналогичный опыт есть и в Тамбовской области. На мой взгляд, у регионов должна быть такая возможность. А вопрос о применении такой нормы в масштабах страны требует обсуждения.

– Можно ли выделить наиболее дискуссионные проблемы, которые планируется вынести на августовские педагогические конференции в этом

году? Не мифы о новом законе, несостоятельность которых специалисты вынуждены разъяснять, а именно темы для дискуссий?

– На августовские конференции планируется выносить не те или иные формулировки юридических норм, а именно актуальные проблемы, которые находят свое решение в тех или иных абзацах закона. В их числе следующие.

Первая – дошкольное образование: как сделать его общедоступным в условиях демографического роста.

Вторая – обеспечение открытого образовательного пространства общего образования в условиях, когда школа теряет свой образовательный потенциал в открытом информационном поле.

Третья – построение системы оценки качества образования, и если речь идет о школе, то прежде всего – в начальной и основной.

Четвертая проблема касается профессионального образования: необходимо обсуждать тему коопераций образовательных учреждений с предприятиями и учреждениями науки. Мы получили первые ростки «настроенного» партнерства, от которых нужно переходить к системному взаимодействию. На ближайшие годы это вопрос в том числе для законодательного регулирования.

Очевидно, отдельной темой будут экономические вопросы. На сегодняшний день очевидно, что принципы нормативно-подушевого финансирования эффективны для увеличения ресурсов системы образования, поскольку позволяют «связать» между собой ресурсы и общественные потребности. Вопрос в том, в какой степени и с какими поправками эти принципы применимы за пределами системы общего образования. Кроме того, мы будем предлагать норму, в соответствии с которой расчет нормативов финансирования школ производится с учетом сопоставления средних зарплат работников образования и средних зарплат по экономике региона. Это означает, что наиболее квалифицированные учителя – вполне успешные, состоявшиеся люди – будут зарабатывать не меньше, чем работники многих других сфер.

Окончательный перечень тем мы планируем сформулировать с учетом

результатов съезда Всероссийского педагогического собрания, который пройдет в конце мая с.г.

– На сегодняшний день поступило около 11 тыс. замечаний к законопроекту, и это не предел. Какова система учета мнений институций и отдельных представителей общественности? Как отбирается наиболее важная и конструктивная информация из огромных массивов?

– Прежде всего, существует традиционная технология. Организации, подведомственные нашему министерству, анализировали и систематизировали материал, сводили похожие предложения в общие нормы. В итоге получился 500-страничный документ, и все предложенные изменения шаг за шагом на десяти заседаниях рассматривала комиссия В.Ф. Яковлева.

Кроме того, сейчас появляются более продвинутые системы организации электронного обсуждения, и мы хотели бы предложить некоторые из них в том числе на августовских педагогических конференциях. Так, с инициативой выступил Фонд «Общественное мнение», развивающий идею краудсорсинга (от англ. *crowd* – толпа) на общественных обсуждениях, когда люди с помощью голосования оценивают высказывания друг друга. В дискуссиях появляются участники с разной степенью активности, и более активные обретают больший вес своих высказываний. Есть и много других особенностей. Используя эту технологию, мы планируем продолжить обсуждение нашего законопроекта аналогичным образом, и сложность здесь опять же в том, что оно касается не столько непосредственно законодательных норм, сколько проблемных областей законопроекта. Очевидно, будут отдельные разделы для юристов, для экспертов из системы образования, для неспециалистов – простых граждан.

Принимать участие в дискуссии смогут только зарегистрированные пользователи, а при регистрации нужно будет ответить на несколько вопросов об образовании. Если по ответам видно, что человек хотя бы немного разбирается в проблематике, он может участвовать в обсуждении, его голос будет

определенным образом оценен, если нет – остается просто наблюдателем.

– Много ли идей, которые содержатся в сегодняшней версии законопроекта, были получены именно в результате широкого общественного обсуждения? Наверняка есть примеры, когда конкретные идеи были «вброшены» конкретными людьми или организациями.

– Конечно. Например, идея о том, что статусы образовательных учреждений имеют историческое происхождение, а не присваиваются в результате сложной государственной процедуры, сложилась в ходе нашего общения с деятелями культуры. Многие идеи развития дошкольного образования выдвинуты Общественной палатой РФ. Конкретные предложения по расширению полномочий общественных советов и формированию перечня этих полномочий принадлежат родительским ассоциациям Свердловской области. Подобных примеров очень много.

– Как вы думаете, почему в ходе обсуждения законопроекта было высказано достаточно много негативных отзывов, причем зачастую, что называется, не по делу? Взять хотя бы идею ребрендинга ПТУ, которая в СМИ тут же трансформировалась в тезис о том, что все ПТУ в России будут закрыты, а ученики пополнят ряды криминала...

– По поводу ПТУ, мне кажется, наша позиция сейчас ясна. От плохо финансируемых учреждений, где учащиеся не получают ни профессии, ни навыков социализации, мы, естественно, хотим отказаться. Но если учреждение готовит высококвалифицированных рабочих, то оно будет продолжать работать, там будет реализовываться один из видов программ среднего профессионального образования – подготовка высококвалифицированных рабочих.

Что касается негативных отзывов, то, честно говоря, я бы не драматизировал ситуацию. Я в новом качестве занимаюсь законопроектом с февраля 2011 г., и, возможно, весь негатив приняли на себя коллеги, которые отвечали за законопроект до этого. Так что какого-то особого накала дискуссий

в связи с законом я не почувствовал – скорее, застал драматургию дискуссий вокруг стандартов старшей школы, разработанных Российской академией образования. Показательно, что большинство участников общественных дискуссий никак не различали «закон» и «стандарт».

– Но все-таки негатив был. Почему? Ведь в отличие от стандарта законопроект не предлагает каких-либо изменений, затрагивающих интересы, кардинально меняющих жизнь тех или иных социальных групп.

– Не только в России, но и в большинстве стран на любые серьезные законодательные инициативы, выдвинутые государством, возможна довольно острая реакция. Очевидно, патерналистская роль государства – регулятора, отвечающего за всех и вся, – является неким всеобщим раздражителем. И дело не в том, плохое государство или хорошее, просто оно пытается выразить интересы каждого конкретного человека. Здесь содержится объективное противоречие – способы регулирования возможны только общие, а сфера общественных интересов становится всё более многообразной. Наверное, в перспек-

тиве именно то государство, которое найдет способы более демократичного принятия решений во всех сферах регулирования, будет наиболее успешным. В этом, если угодно, предмет конкуренции между современными системами государственного управления.

Аналогичные дискуссии, процессы в обществе в связи с изменениями в образовании имеют место и в западных странах. Казалось бы, очень странно выглядят демонстрации антиглобалистов против Болонского процесса. Ведь Болонский процесс придуман в интересах граждан, для них это возможность индивидуализации, применения своих способностей там, где они наиболее востребованы... Почему необходимо против этого протестовать? Ответ заключается в том, что инструменты выработки решений во многом противоречат целевым установкам, ради которых решения принимаются. Если в центре внимания – человек, то и приниматься они должны с максимальным участием граждан. Разные государства пока только учатся это делать. И чем быстрее мы научимся – тем лучше.

Беседовал Борис Старцев