

Высшая школа в свете новых тенденций в российском законодательстве об образовании

В. Е. ШУДЕГОВ

(ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)*

Текст выступления на VII Международной научной конференции «Высшее образование для XXI века», в котором представлены наиболее острые проблемы законодательства России о высшем образовании. Докладчик также ответил на вопросы участников заседания.

Ключевые слова: законодательство, образование, закон, законопроект, высшая школа, вузы, учителя, зарплата, студенты.

Higher School in the Light of New Tendencies in Russian Legislation on Education

V. E. SHUDEGOV

(THE STATE DUMA OF THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION)

This is a speech at the 7th International scientific conference «Higher Education for the 21st Century», in which the most vexed problems of Russia's legislation on higher education are presented. The reporter also gave answers to the questions of the session participants.

Keywords: legislation, education, act of legislation, draft legislation, higher school, higher educational institutions, teachers, salary, students.

Большое спасибо за приглашение принять участие в работе вашей уже традиционной конференции. Я участвовал во всех конференциях «Высшее образование для XXI века», за исключением прошлой, когда был в заграничной командировке.

Уважаемые коллеги, я прекрасно понимаю, что вы ждете от меня прежде всего выступления по новому проекту закона об образовании. Если говорить о том, нужен ли новый закон об образовании, то однозначно могу сказать, что да, нужен. Еще в 2004 г., когда я работал председателем Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии, мы уже ставили вопрос о том, что нужно создавать новый закон об образовании. Тогда мы его называли Образовательный кодекс. Все законодательство шло по пути кодификации: как вы помните, появились Таможенный, Лесной, Водный, Гражданский кодексы. И было бы целесообразно, конечно, все, что связано с образованием, собрать в такой

единый документ. Но, к сожалению, время ушло, основные положения, связанные прежде всего с финансированием, растащили по разным другим кодексам.

На следующем этапе стали говорить о том, что нужен интегративный закон об образовании. И фактически этот документ, который мы сейчас с вами будем очень кратко обсуждать, это даже не интегративный закон, даже еще не проект закона, а концепция законопроекта.

Такие важнейшие документы, безусловно, должны разрабатываться с участием всех ветвей власти, и самое главное — к работе должны быть приглашены прежде всего профессионалы. Но хочу отметить, что к работе над этим документом ни один депутат из профильного комитета Государственной Думы не был приглашен. Не было там ни меня, ни Олега Николаевича Смолина, ни Григория Артемовича Балыхина. Это уже показатель того, что документ разрабатывался чиновниками, видимо, в таком вари-

* Шудегов Виктор Евграфович — доктор физико-математических наук, профессор, заместитель председателя Комитета по образованию Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Тел.: +7 (495) 692-84-20. Эл. адрес: ceducate@duma.gov.ru

анте, в каком было удобнее прежде всего для них.

Хочу поблагодарить Игоря Михайловича, он один из очень немногих ректоров, кто данный законопроект, или концепцию, как я уже сказал, не просто изучил, а прямо испещрил фломастером. Я смотрел его замечания и считаю их очень правильными.

Приведу пример. Когда в законопроекте появилась статья, запрещающая держать деньги на депозитных счетах вузам, то Игорь Михайлович возмутился: «Как же так? А что, они должны обесцениваться? Ведь нельзя же, если заработали деньги летом, тут же их в конце лета израсходовать. Они же в течение года расходуются». Законопроект постоянно меняется, и я хочу сказать, Игорь Михайлович, что этого пункта сейчас уже нет. Вот если бы все так активно работали — и законодатели, и ректоры, и все наше педагогическое сообщество, то наверное, нам удалось бы его существенно видоизменить. Но пока он в таком варианте, в каком есть, мы с вами должны общими усилиями отдельные положения критиковать и новые положения вносить.

Предыдущий закон 1992 г. все называют устаревшим. Но закон был очень хорошим. Как вы помните, по мнению ЮНЕСКО, он считался самым лучшим, по крайней мере в Европе. Затем в редакции 1996 г. закон существенно изменился, и когда в наше министерство пришли новые руководители, он уже стал меняться непрерывно. Например, после редакции 2006 г. в 2007 г. по одной поправке проходили правила приема в вузы. Шесть раз они менялись, каждый раз федеральными законами в виде поправок. Шесть раз в этом же 2007 г. полномочия субъектов и центра пытались разграничить и окончательно так и не разграничили. И это опять шесть поправок, которые вносились федеральными законами. Вот так непрерывно менялось законодательство. Внесено порядка 200 поправок. Там уже заплатата на заплатата сидит. Конечно, назрела необходимость нового закона, мы все это чувствуем. И хотелось бы, конечно, чтобы он был действитель-

но таким законом, который бы поддерживал все сообщество и позволял развивать нашу систему образования.

Помните тот период, когда в стране не было денег, но дали свободы, по крайней мере, вузам разрешили зарабатывать, появились и негосударственные вузы. И это спасло, я считаю, нашу систему образования. Сегодня, к сожалению, кроме слов «законотворческий хаос» и «непрофессионализм» при доработке и внесении всевозможных изменений в этот закон, сказать ничего не могу.

Отмечу несколько концептуальных статей.

Начнем с определения. В качестве ключевого слова авторы нового проекта закона заложили слово «благо», т. е. дали определение образования как «благо, общественное либо государственное», а дальше добавили определение, которое было раньше в старом тексте. Коллеги, вы можете убедиться, взглянув в словарь Даля, что слово «благо» в русском языке имеет два абсолютно противоположных смысла. Благо, с одной стороны, это добро, отсюда — благие намерения, благотворительность. Но другая точка зрения — это зло. И в качестве примера Даль приводит выражения «ругаться благим матом», «лучше с добрым потерять, чем с благим найти» и т. д. Иначе говоря, мы уже заложили в определение противоречие. Считаю, что это неправильно.

Следующий концептуальный момент касается качества образования. В законопроекте говорится о том, что «образование считается качественным, если оно соответствует федеральным государственным стандартам или требованиям работодателя». Коллеги, давайте вспомним о том, что образовательных стандартов у нас до сих пор нет, кроме начальной школы.

Что касается требований работодателя. Я вспоминаю Ижевский автозавод, который выпускал «москвичи», затем «лежал на боку». Сейчас его вновь запустили, наладили отверточное производство. Раньше в нем велись разработки: инженеры — выпускники ИжГТУ создавали двигатели, совершенствовали, старались что-то изменять. А сейчас

только и нужно знать, в какую сторону крутить отверткой. Да, работодателя устраивает вот такой выпускник сегодня.

Я считаю, очень важно прописать, чтобы оценка качества осуществлялась через общественно-профессиональное сообщество. И в этом случае мы вправе рассчитывать на определенную объективность.

Подобных замечаний можно сделать очень много.

Хочу также отметить, что законопроект не стал интегративным. Мы рассчитывали, что туда войдет все, что касается системы образования. Он и так громоздкий — 440 страниц. Текст его чрезвычайно сложный, и видно, что написан он разными людьми. Конечно, его надо переписать в едином стиле, чтобы не было повторов. И тогда он может быть вынесен на всеобщее обсуждение. Хорошо бы собрать съезд работников образования, чтобы действительно это был акт всеобщего согласия всех работников образования.

8 мая 2010 г. был принят Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». В него не вошли понятия об автономных учреждениях. И даже статус особых университетов — Московского и Санкт-Петербургского тоже сюда не вошел (хотя все университеты федеральные, и из них мы выделяем «еще более федеральные»). Особый статус заключается не в особом порядке финансирования, хотя это уже было у Московского университета, к нему добавили Санкт-Петербургский. Особый статус состоит в том, что мы их освободили от работы с образовательными стандартами, освободили от двухуровневой системы образования (бакалавриат и магистратура), освободили от приема по ЕГЭ, тем самым объяснив, что именно это позволит данным вузам сохранить качество образования. А вот все остальные вузы должны работать по тем нововведениям, которые предложило министерство. И то, что появились научно-иссле-

довательские университеты, может быть, с одной стороны, и хорошо, но ведь все это сделано в ущерб другим вузам. Отобрали деньги у тех же региональных вузов. По Конституции все граждане независимо от места географического проживания должны иметь право на получение качественного образования.

Коллеги, в целом очень много таких ляпсусов.

Да, есть один плюс. Если вы посмотрите, текст разбит на 20 глав; каждая глава посвящена какому-то разделу в образовании: например, дошкольное образование, школьное образование и пр. Нет начального профессионального образования, есть просто профессиональное обучение. Есть среднее профессиональное образование, высшее профессиональное образование, это все отдельные главы. В первоначальном варианте этого не было, потом появилось. Конечно, это удобно. Но по каждому разделу столько такого, что я бы даже не назвал это ляпсусами. Мне кажется, все это сделано специально.

Возьмем начальное профессиональное образование. Конечно, профессиональное обучение не заменит никогда начальное профессиональное образование. Это система. Нынче мы отметили 70-летие начального профессионального образования, которое было создано перед Великой Отечественной войной. И я знаю, что оно сыграло чрезвычайно важную роль в том числе и для создания всей необходимой материальной базы для нашей победы.

Среднее профессиональное образование, безусловно, есть. Но опять же, понятие «колледж» — это то, что мы раньше называли продвинутым техникумом, где углубленно изучались те или иные предметы. Сейчас это уже перешло в категорию высшего профессионального образования.

Что получается? В системе высшего профессионального образования академий сейчас не будет. Будет колледж — там, где проводится обучение только по бакалавриату. Затем идут институт, где есть бакалавриат

и специалитет, и университет, где есть бакалавриат, специалитет и магистратура.

Теперь посмотрите, откуда у нас берется специалитет. Специалитет по новому законодательству допускается иметь в вузе по разрешению даже не Министерства образования и науки, а по разрешению Правительства РФ. Убрали у вас специалитет — и вы из института переходите в колледж. Магистратура будет распределяться только по конкурсу между вузами. Не удалось вам получить магистратуру, не прошли по конкурсу или еще по каким-то причинам — вы уже не можете называться университетом, вы переходите в ранг института, ну а там недалеко и до колледжа. Мне кажется, это все сделано для того, чтобы сократить количество университетов до 150 (что и было задумано нашим министерством).

Хочу также отметить, что статьи в новом законодательстве носят очень декларативный характер. В качестве примера назову конкретную статью, связанную с жильем для педагогических работников. Вы знаете, что в старом законодательстве существовала норма о первоочередном предоставлении жилья для работников образования. Не было случая, чтобы кто-то сказал: «У нас в городе это все работает, и все работники образования получают бесплатное жилье в первоочередном порядке». Конечно же, нет. Естественно, эту статью надо дополнить, сделав ее работающей. Для этого нужно, мне кажется, добавить, что жилье педагогические работники могут приобрести путем получения кредитов со ставкой, равной половине ставки рефинансирования Центробанка, на срок до 10 лет. Через 5 лет списывается половина. Если отработал человек в системе образования 10 лет, можно и все списать. В противном случае статья не будет работать.

Существенно ухудшается положение наших сельских учителей. У них всегда были льготы: с 1930 г. были введены постановлением ВЦИК бесплатное жилье, отопление, освещение. Сейчас рассматривается законопроект, прошедший в первом чтении, согласен которому все это заменяется на 50-про-

центную льготу коммунальных услуг. Понятно, что 50% — это не 100%, и, безусловно, это вызовет негативную реакцию со стороны сельских учителей.

Хочу также отметить, что одновременно идет переход на Федеральный закон №83 по самофинансированию бюджетных учреждений. И конечно же, сельские школы, в особенности малокомплектные, при переходе на подушевое финансирование оказываются в сложнейшем положении. Независимо от того, 200 ребятишек учится в здании или 10. Содержать здание все равно нужно: отапливать, освещать и т. д.

Поэтому мы в соавторстве с Председателем Совета Федерации С. М. Мироновым подготовили законопроект. Недавно мы его обсуждали. Представители шести министерств были, обсуждали, как бы и не отказать. Все прекрасно понимают: только что принята программа села, выделено 130 млрд. С одной стороны, мы выделяем селу деньги, а с другой стороны, убирая школы, давая им возможность обанкротиться, можем довести село до исчезновения. И вот головным по нашей поправке (о малокомплектных сельских школах на бюджетном финансировании по смете) поставили Министерство сельского хозяйства.

Коллеги, я считаю, самое главное, что в новом законе педагог не защищен. Вводится 36-часовая рабочая неделя. В рамках 36-часовой рабочей недели, естественно, нагрузку вам полностью определяет работодатель. Если раньше можно было все-таки говорить о решении министерства, теперь все будет решать работодатель, теперь уже конкретный директор школы, техникума. В вузе это как бы всегда было, но все-таки упор мы делали на учебную нагрузку — в пределах 18 часов, а все остальное — это (я помню, сам работал в вузе) дополнительные дежурства в общежитиях, работа со студентами и прочее. Но так строго это не рассматривалось, как сейчас в законопроекте. Это существенно ухудшит положение наших учителей.

Конечно, можно еще много говорить об этом законопроекте. Самое главное, что нам

сейчас нужно его существенно доработать. В таком варианте его принимать ни в коем случае нельзя. И я думаю, что вся наша педагогическая общественность должна включиться в обсуждение этого законопроекта сейчас. В противном случае мы можем сами себе существенно ухудшить положение. Ведь это главный закон, по которому нам предстоит работать.

Особо хотелось бы высказаться о негосударственной системе образования, о негосударственных вузах в частности. Все-таки, я считаю, очень важно сегодня, что образование стало настоящим политическим капиталом для молодого человека, который оканчивает вуз. И конечно же, для него не так важно, какая форма организации у данного вуза — государственная или частная. Очень важно, какие знания здесь даются. Мы знаем прекрасные примеры на Западе, когда негосударственные вузы очень хорошо работают, и большинство ведущих университетов таковыми и являются. У нас, к сожалению, взят курс на постепенное сокращение негосударственных вузов и изъятие из системы образования, что, конечно, неправильно. Именно все новые специальности прежде всего открываются в таких вузах.

В качестве примера назову Восточноевропейский университет в Ижевске. Только я им рассказал про специальность «Защита информации» или «Управление персоналом», и через некоторое время они открыли их. А государственные вузы даже еще не среагировали. В них заработная плата у руководителя не зависит от того, создаются новые специальности или нет. Вот это, видимо, и является тормозом. Негосударственные вузы более оперативны сегодня. Но, конечно, для них важно подтянуть качество.

Более того, период, когда многие специальности и негосударственные вузы работали на бумаге, в основном уходит. На рынке остаются именно настоящие, хорошие вузы. В качестве примера могу привести и вуз, которым руководит Игорь Михайлович. В него уже заходишь и видишь — есть тут хозяин, все сделано красиво, аккуратно, все для сту-

дентов. А в другом вузе, пусть он самый ведущий, стены обшарпанные, в аудиториях сломанные столы, и сразу видно, что нет здесь хозяина.

Уважаемые коллеги, я могу много говорить о новом законе. Но лучше я бы ответил на ваши вопросы, о том, что конкретно вас интересует. Проблем у нас в системе высшего образования много, и в ближайшее время вряд ли они решатся.

Завтра мы будем принимать бюджет. Со следующего года заработная плата для бюджетной сферы увеличивается на 6,5% с 1 июня. Если перевести на год — это 3,35. Стипендия с 1 сентября — тоже на 6,5%. Легко подсчитать, что для студентов техникумов это получается буквально 46 рублей. Это даже никто не озвучивает, потому что просто смешно. И говорить о том, что нет в стране денег, поэтому мы не можем это сделать, нельзя. Сейчас Чубайсу выделяют дополнительные деньги. Если хотя бы 5 млрд из 25 млрд отдать в систему образования, то уже можно заработную плату повысить на 6,5% с 1 января. Но даже такие приоритеты не расставляются. А ведь два года заработная плата в бюджетной сфере была заморожена: и в школах, и в государственных вузах заработная плата не росла. В реальном исчислении с учетом инфляции заработная плата уменьшилась за два года на 25%. Вот такая ситуация.

Поэтому надо нам общими усилиями все эти проблемы решать. Я как заместитель председателя Комитета по образованию готов любые инициативы, которые будут от вас идти, включать в качестве поправок. Поправки в бюджет я внес, их более 20. Они касаются и заработной платы, и стипендии, и начального, и среднего профессионального образования, и развития материальной базы. Но вряд ли все они пройдут.

Спасибо за внимание!

ВОПРОСЫ К В. Е. ШУДЕГОВУ

Н. П. Сенченков: Виктор Евграфович, в 2004 г. в указе Президента РФ говорилось об оптимизации системы образования, когда

в рамках министерства создавались агентства, службы и т. д. В начале 2010 г. в указе Президента РФ уже указывалось, что в целях оптимизации следует закрыть агентства, службы и т. д. В это же время всем вузам, ссузам и т. д. приходилось перерегистрировать уставы, вносить изменения, осуществлять массу других действий. Вы как представитель законодательной власти можете пояснить, что происходит в высших эшелонах управления системой образования России?

И. М. Ильинский: Шизофрения... (*Смех в зале.*)

В. Е. Шудегов: Ну вот, одним словом Игорь Михайлович очень хорошо все объяснил. Когда сформировался новый состав Правительства, было решено скопировать американскую систему. Может, в этом был бы смысл, если бы, например, Рособназдор работал отдельно, не под министерством, если бы он вел независимую проверку качества подготовки, учебного процесса в вузах, техникумах и т. д. Но фактически мы утроили число чиновников. Если раньше один человек ездил с федеральным номером и с мигалками, теперь их стало три. В одном здании раньше все размещались, теперь обязательно в трех. И практика показала, что везде возникли сложности с таким управлением, когда есть три головы и каждая из них еще входит в противоречие с другими.

Вы помните, какие проблемы были в Министерстве культуры, когда министр культуры и руководитель агентства постоянно не могли найти контакт. То же самое было в Минсельхозпроде. И в конечном итоге к такому же итогу пришли и в системе образования. Я считаю, что изначально была допущена ошибка, и ее как раз с такой формулировкой, которую вы привели, стали исправлять.

А помните, какая была чехарда, когда решили на ту систему? Во-первых, полгода агентства не знали, чем им заниматься. В конце концов как-то распределили полномочия. А сколько документов пришлось переделять? Это один из примеров неправильного управления отраслью.

Возвращаюсь к заработной плате. Председатель Правительства, выступая по одному из телеканалов, заявил, что, по данным Минрегионразвития, 143 млрд рублей в отрасли израсходованы нерационально. Может быть, вы читали статью министра от 7 сентября в газете «Ведомости». Он там сказал: «Здесь не идет речь о том, что их своровали, они просто нерационально израсходованы. Может быть, это связано в том числе с оптимизацией, где рядом две небольшие школы остались, может быть, удобнее их было бы объединить». Где-то доля правды, может быть, есть. Но в целом этих денег хватило бы и на повышение зарплаты в Год учителя на 20%. По крайней мере, я подсчитывал, что не нужно было бы проводить сокращение каждого шестого учителя, этих денег хватило бы на заработную плату учителям в двойном размере. Но, к сожалению, деньги израсходованы, возможно, это одна из причин ликвидации нашего агентства по образованию. Пока там дела не закончены.

Н. П. Сенченков: И еще один вопрос. Как проект нового закона об образовании будет стыковаться с законом о воинской обязанности? Вы сказали о том, что некоторые ректоры готовы ввести новые специальности или направления в своем вузе. Но не все ректоры хотят это делать, потому что при введении новой, не аккредитованной специальности завтра же очень талантливых студентов-юношей призовут в ряды Вооруженных сил. Как это стыкуется с тем положением студента высшего учебного заведения, который получает отсрочку?

В. Е. Шудегов: По стране закрываются суворовские, нахимовские училища, кадетские корпуса. Они переводятся в статус приютов, где уже не будут ходить в форме строевым шагом, не будут готовиться служить Отечеству. Более того, закрываются всевозможные базы. От нынешнего количества останется десятая часть, и негде создавать мощнейшие базы, в том числе и для вузов.

Я надеюсь только на то, что в целом существенное сокращение армии, к которому ведет наш министр, все-таки значительно

уменьшит планы призыва. А в целом вы правильно отметили, что здесь наша задача — защищать наших студентов. Хочу отметить, что даже в 1943 г. из вузов не призывали студентов. Тогда прекрасно понимали, что нельзя делать перерыв в образовании, по крайней мере по естественным специальностям — физика, химия, математика, потому что потом это сказывалось потерей не трех лет, а, условно говоря, шести. В данном случае это просто очередная недоработка нашего министерства. Надо общими усилиями исправлять ситуацию.

И. Г. Яковлев: С 2006 г. университетская наука работает в рамках широко известного Федерального закона №94. Но в прошлом году вышло постановление Правительства РФ, в соответствии с которым основным критерием победы в конкурсе является исключительно цена контракта. И поэтому качество, связанное, например, с ранее проведенными научными исследованиями, с вопросами получения патентов, авторских свидетельств, — все это вообще отошло на второй план. В этой связи очень часто возникают ситуации, когда происходит рейдерский захват по конкурсам, мне приходилось очень часто с этим сталкиваться. Как вы рассматриваете эту проблему и какие пути из этой ситуации вы видите?

В. Е. Шудегов: Начну с конца. Пути выхода — это переход в автономное учреждение. В автономных учреждениях, как вы знаете, закупки проводят не по 94-му Федеральному закону. Опять же наш Ресурсный центр нефти и газа в Удмуртии перешел в автономное учреждение, проводил закупки не по 94-му закону, а по своему усмотрению, поскольку это был национальный проект по среднему профессиональному образованию. Сейчас этим Ресурсным центром занимается прокуратура. (*Оживление в зале.*)

То, что доходит до глупостей, это вы отметили абсолютно правильно. И не только в системе образования. Работники театра говорили, например, что у них оформление декораций всегда выигрывает маляр. Он предлагает вместо 500 тыс. все раскрасить за 60 тыс. Чтобы сценарий проплатить из бюджета, должен быть альтернативный сценарий, написанный другим сценаристом.

Ну а в системе образования действительно выигрывают фирмы, резко опустившие цены. Вот только что у меня был ректор Кабардино-Балкарского университета, тоже жаловался по 94-му закону: резко опускают цены, потом, естественно, выясняется, что у них вообще ничего и нет, фирма-то на бумаге. И начинают потом те искать другие фирмы, которые бы еще за меньшую цену им все это сделали. Безусловно, надо его отменять. Считали, что у нас в России конкурсное приобретение тех или иных товаров в бюджетных организациях должно было уменьшить коррупцию. На самом деле коррупция увеличилась в два раза.

В. С. Зубенко: Предусматривается ли в законопроекте изменение оценки качества высшего профессионального образования в сфере управления и маркетинга?

В. Е. Шудегов: Конкретно так вопрос не ставится. Я уже отмечал, что в принципе формулировка качества образования дана как соответствие либо государственным образовательным стандартам, либо требованиям работодателя. Но только что вышел новый закон (он как поправка шел к нашему законодательству) о новом порядке лицензирования и аккредитации. Там в основном говорится о том, сколько теперь надо будет платить за укрупненную специальность при прохождении аккредитации для техникумов, для вузов. Нам, кстати, удалось добиться, чтобы за все это платил учредитель.