

**ЗАПАД И РОССИЯ:
НЕКОТОРЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**
*Доклад на конференции «Тенденции развития образования: проблемы
управления». Москва, МВШСЭН, 16 февраля 2004 г.*

В последние 15 лет отечественные политические лидеры, идеологи и высокопоставленные государственные чиновники постоянно говорили о намерении вернуть Россию на «столбовую дорожку мировой цивилизации» и в некотором смысле к этому приблизились.

Российская Федерация официально признана страной с рыночной экономикой, отечественное образование стало более плюралистичным и разнообразным по содержанию, учебные программы существенно приближены к зарубежным стандартам, а Правительство официально присоединилось к Болонскому процессу. Вместе с тем, при сопоставлении процессов, происходящих в индустриально развитых странах, с одной стороны, и в России – с другой, становится очевидным, что в области социальной политики вообще и образовательной политики, в частности, тенденции развития нередко сходны по форме, но по содержанию различны, вплоть до противоположности.

Вот лишь несколько примеров.

1. Инвестиции. Для группы высокоразвитых индустриальных стран в настоящее время характерен рост инвестиций в образования за счет различных источников (многоканальное финансирование). Так, согласно информации Г. Бэдмена, в конце 1990-х гг. руководившего образованием в графстве Оксфорд, рост финансирования британских образовательных учреждений был достигнут за счет: а) бюджетных расходов; б) инвестиций в образование фирм, стремящихся расширить рынок путем проникновения в учебные заведения; в) системы налоговых льгот для образовательных учреждений, а также для юридических и физических лиц, инвестирующих средства в образование.

В России за последние 15 лет аналогичные направления финансовой политики в отношении образования отличались крайней противоречивостью.

Так, по оценкам Всемирного банка, доля расходов на образование в валовом внутреннем продукте составляла в СССР в 1970 г. 7 %, в США, Франции и Великобритании в середине 1990-х гг. - от 5,3 до 5,5 %, а в России в 1992 г. - 3,4 %. С учетом сокращения ВВП приблизительно вдвое в 1990-94 гг., расходы на образование в реальном исчислении составили в середине 1990-х гг. не более четверти от уровня расходов 1970 г. Принимая во внимание рост в течение года после 17 августа 1998 г. курса доллара почти в 4,5 раза, рост цен - не менее чем в 2,5 раза при увеличении расходов на образование в федеральном бюджете 1999 и 2000 гг. приблизительно на 75 %, представляется возможным оценить сокращение реальных расходов на образование в России во второй половине 1990-х гг. приблизительно еще в 2 раза.

Несмотря на продолжившийся в XXI в. экономический рост и увеличение расходов на образование в федеральном бюджете (в 2001 г. – на 43 %, в 2002 г. – на 47 %), уровень государственного финансирования образования остается крайне низким. При этом в 2003 и в 2004 гг. рост соответствующих расходов резко замедлился, составив 21,9 % и 20,6 % при росте прожиточного минимума (т.е. цен на товары первой необходимости), соответственно, почти 23 % и около 16 %.

Высокопоставленные правительственные чиновники, с удовольствием повторяющие, что образование – это финансовый приоритет государства, предпочитают не вспоминать, что документ, принятый Госсоветом в августе 2001 г., требовал ежегодного увеличения образовательных расходов федерального бюджета не менее, чем на 25 %, и что «затухающая кривая» роста расходов на образование явно уступает аналогичной «кривой» федерального финансирования правоохранительной деятельности, показатели которого увеличились в 2003 г. на 46 %, а в 2004 г. на 30 %.

От экспертов, приближенных к власти, нередко приходится слышать, что в последние годы бюджетные расходы на образование взмыли вверх, подобно ракете, особенно в регионах, где в 2001-2004 г. их рост составит 3,7 раза. Иногда подобные «специалисты» утверждают даже, что современное российское образование уподобилось «черной дыре», способной без отдачи поглощать финансовые ресурсы в любом количестве. Однако такая позиция явно не в ладу со школьной арифметикой: даже если показатель роста региональных расходов на образование в 3,7 раза за последние четыре года соответствует действительности, он заметно ниже роста курса доллара после августа 1998 г. (более 4,5 раз), а, следовательно, в реальном исчислении расходы на образование в 2004 г. в лучшем случае достигнут уровня 1997 г., когда, напомним еще раз, они были в 4 раза ниже, чем в советский период. Соотносить отечественные душевые расходы на 1 обучающегося или заработную плату учителя с высокоразвитыми странами и вовсе неудобно: несоответствие составляет многие десятки раз.

Кстати, о зарплате педагогов. В постсоветский период в среднем она сократилась не менее, чем в 3 раза, и имеет тенденцию к дальнейшему сокращению. Так, в октябре 2003 г. ставки и оклады педагогических работников были увеличены в среднем на 33 %, тогда как прожиточный минимум со времени предыдущего повышения зарплаты педагогов в декабре 2001 г. вырос на 40 % (по данным профсоюзов – на 45 %). С учетом того, что, согласно официальным прогнозам, в 2004 г. прожиточный минимум вырастет не менее, чем на 16 %, реальные доходы педагогов за счет бюджетов различных уровней в конце 2004 г. окажутся на четверть ниже, чем были в конце 2001 г. При этом, несмотря на высокие дополнительные доходы федерального бюджета, повышение зарплаты интеллигенции и всем работникам бюджетной сферы в 2004 г. федеральным законом о федеральном бюджете не предусмотрено. Заявления представителей правительства по этому поводу отличаются крайней неопределенностью и в переводе с политического на русский означают: скорее, нет.

В подобных условиях многоканальное финансирование образования превращается в собственную противоположность – в попытку заменить бюджетные средства инвестициями граждан, среди которых, по данным Министерства образования, платить за обучение способны не более 25 %.

2. Перераспределение бюджетных потоков и изменение межбюджетных отношений в образовательной системе. Эта тенденция наблюдается и за рубежом, и в России, однако в отечественных условиях ее последствия однозначной оценке не поддаются.

Летом 2003 г. российским Парламентом были приняты и вступили в силу два важных для образования закона в области межбюджетных отношений. Один из них подготовлен по инициативе Профсоюза работников народного образования и науки рабочей группой под эгидой Министра образования В. Филиппова при участии профильных парламентских комитетов и внесен в Госдуму Президентом РФ. Согласно закону, с 2004 г. общеобразовательную школу (за исключением коммунальных расходов) финансируют не органы местного самоуправления, а бюджеты субъектов РФ. Не решая главных финансовых проблем образования, закон, по крайней мере, позволяет ликвидировать абсурдные ситуации, когда в двух соседних районах одного и того же края или республики учителя получали зарплату с разрывом в несколько месяцев. Поскольку надежды на создание полноценной финансовой базы местного самоуправления у политических реалистов исчезли уже давно, с точки зрения образовательного сообщества, закон, безусловно, заслуживает позитивной оценки.

Прямо противоположную оценку приходится дать другому президентскому закону, принятому Парламентом и призванному установить с 2005 г. перечень полномочий субъектов РФ. Этот закон, во-первых, ни к чему не обязывает федеральный центр; во-вторых, не содержит гарантий того, что передаваемые субъектам Федерации полномочия будут обеспечены необходимой финансовой базой; в-третьих, «сбрасывает» регионам целый ряд финансовых мандатов, которые ныне осуществляются на федеральном уровне. Среди них, в частности, выплата детских пособий и финансирование большинства учреждений начального и среднего профессионального образования (ПТУ и ССУЗов).

Последствия очевидны: закрытие части учебных заведений, а также рост долгов по детским пособиям либо дальнейшее сокращение круга их получателей. Отметим, между прочим, что, по данным Комитета по делам женщин, семьи и молодежи Третьей Госдумы, из 24 млн. российских семей с детьми 22 млн. имеют доходы ниже официально установленного прожиточного минимума. Дальнейшая экономия на детях может обернуться для страны глобальной демографической катастрофой по известной формуле Вл. Набокова: культура останется, а народ исчезнет!

Для полноты картины обозначим одну деталь. При принятии во втором чтении закона об организации власти в субъектах Федерации представитель Президента Д. Козак провалил поправку думского Комитета по образованию и науке, согласно которой региональные нормативы финансирования

образования не могут быть ниже федеральных. При этом он утверждал, что такой подход якобы разрушает само понятие федерации. Однако та же поправка совершенно спокойно прошла в другой закон, представителем Президента по которому был А. Котенков. Образовательное сообщество может только порадоваться тому, что в Президентской Администрации правая рука не всегда помнит о том, что недавно делала крайне правая!

Не менее противоречивыми, хотя и в другом роде, могут оказаться последствия введения в России персонифицированных механизмов финансирования в образовании.

Закон РФ «Об образовании» в его первой редакции предусматривал нормативное финансирование образовательных учреждений различных типов и видов в расчете на каждого обучающегося, а также введение личного государственного образовательного кредита (невозвращаемого, частично или полностью возвращаемого) в системе среднего профессионального и высшего профессионального образования (п. 2 ст. 41; ст. 42).

Во второй редакции Закона концепция личного государственного образовательного кредита была исключена, однако исходная концептуальная схема сохранилась в модифицированном виде: нормативы финансирования образовательных учреждений поставлены в зависимость не только от их типов и видов, но и категорий. Закон, следовательно, устанавливает механизм финансирования, при котором часть финансовых средств перемещается из одних образовательных учреждений в другие вместе с обучающимися, однако другая часть финансирования этих учреждений от числа обучающихся напрямую не зависит.

Законодателями был разработан и иной персонифицированный механизм финансирования образования посредством государственного именного образовательного обязательства. До настоящего времени он не вошел ни в один из действующих федеральных законов, однако был принят обеими палатами Парламента в первой версии федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья», отклоненного Президентом Б.Н. Ельциным в 1996 г., и входил в проект Национальной доктрины образования в Российской Федерации, подготовленный совместной рабочей группой и одобренный Всероссийским совещанием работников образования в январе 2000 г., - в обоих случаях с целью создания дополнительных гарантий получения образования для лиц, нуждающихся либо в специальных образовательных условиях, либо в дополнительной финансовой поддержке на период обучения.

Парадокс российской образовательной политики заключается в том, что практически все эти идеи так или иначе были использованы в правительственных концепциях реформирования образования, однако при сходстве по форме они получали в них совершенно иное, зачастую прямо противоположное содержание.

Отметим, между прочим, что на российско-британском семинаре в Госдуме третьего созыва члены профильного комитета Палаты общин сообщили своим российским коллегам, что введение подушевого

нормативного финансирования образовательных учреждений привело к значительному росту неравенства в уровне их бюджетной обеспеченности и, как следствие, - к росту неравенства возможностей в образовании. В целях ограничения такого неравенства пришлось компенсировать недостатки подушевого финансирования другими финансовыми механизмами. Следует иметь в виду, что уровень финансирования образования в Великобритании на порядок выше, а различия в географических и экономических условиях реализации образовательной политики и уровень неравенства прав в области образования – много ниже, чем в современной России.

3. Налоговая политика. В отношении внебюджетных инвестиций в образование современная российская государственная политика также отличается крайней противоречивостью: с одной стороны, к ним призывают, а с другой, - их дестимулируют.

Хорошо известно, что в большинстве индустриально развитых стран некоммерческие образовательные организации не платят налогов, по крайней мере, в части, реинвестируемой в образовательный процесс. В России аналогичное положение существовало не только во времена плановой экономики, но и в период досоветский (с петровских времен), а также на протяжении более 10 лет постсоветского периода. Однако в начале XXI века в налоговой политике российского Президента, Правительства и парламентского большинства, в т.ч. в отношении образования, возобладали два «стратегических принципа», точнее, две идеологемы:

1) во имя борьбы с криминалом необходимо ликвидировать все налоговые льготы;

2) в отношении уплаты налогов все юридические и физические лица должны быть поставлены в одинаковые условия (так называемое равенство субъектов налогообложения).

Правительство и парламентское большинство отвергли неоднократно излагавшиеся автором аргументы думского Комитета по образованию и науке о том, что не может быть налогового равенства: между теми, кто учит детей, и теми, кто производит алкоголь; между медицинскими учреждениями и табачными компаниями; между музеем и нефтяной монополией и т.п. В постсоветской истории России это уже не первый случай, когда стереотипы самого примитивного «казарменного» коммунизма («все должны быть абсолютно равны») используются для внедрения не менее примитивного капитализма позапрошлого века.

Отмена налоговых льгот нанесла российскому образованию удар двоякого рода. С одной стороны, уменьшилась его финансовая поддержка. Например, в 2002 г. потери образовательных учреждений только по системе Минобразования России составили около 3,5 млрд. рублей, т.е. 4,3 % расходов федерального бюджета на эти цели. С другой стороны, оказалась подорванной предложенная Правительством и поддержанная профильными парламентскими комитетами концепция создания в учебных заведениях попечительских советов: в условиях, когда 24 % доходов учебного заведения

могут быть изъяты в виде налога на прибыль, число благотворителей, естественно, оказывается крайне незначительным.

К сожалению, попытка войти в цивилизацию по попятной траектории – это типичный парадокс постсоветской российской политики, причем не только образовательной.

4. Доступность образования различным социальным группам. Как известно, и на Западе, и в России происходит борьба двух основных направлений в образовательной политике: демократического (социального), сторонники которого разделяют лозунг ЮНЕСКО «Образование для всех», и элитарного, адепты которого полагают, что образование высокого качества должно быть доступно лицам с высокими доходами либо выдающимися способностями. В свое время идея общедоступного образования была предложена социалистами, однако сейчас вошла в число общецивилизационных ценностей. И не потому, что в индустриально развитых странах все ведущие политики полевели, но потому, что они хотят обеспечить собственным странам достойное будущее. В свою очередь, зарубежные футурологи давно показали: если страна намеревается войти в информационное общество («общество знаний», «общество профессионалов» и т.п.), она должна обеспечить в составе занятого населения не менее 60-90 % работников с высшим образованием или учеными степенями. Именно этим и объясняется преобладание демократических (социальных) тенденций в образовательной политике стран Запада.

Финансовые механизмы реализации этих тенденций весьма разнообразны. В Германии и Франции это высокая доля бесплатных для граждан учебных мест в профессиональных образовательных учреждениях. Во Фландрии - общедоступность высшего образования и номинальная плата за него (около 1 минимальной месячной зарплаты за учебный год). Вопрос об общедоступности высшего образования в последние годы поставлен и в Японии. В Великобритании – оригинальное сочетание расширения платных начал в высшем образовании с предоставлением бесплатных учебных мест и социальных образовательных кредитов для студентов из семей с низкими доходами. В США – система грантов, предоставляемых таким студентам многочисленными некоммерческими фондами и т.п. Во всех случаях налицо стремление к расширению доступности образования.

Напротив, в последние 14 лет в российской образовательной политике явно усилились элитарные тенденции, проявлениями которых были, в частности, следующие программы и предложения известных политиков, занимавших высокие должности в структуре исполнительной власти:

1) массовая приватизация образования. – Подобного опыта не знают ни Западная Европа, ни страны с переходной экономикой;

2) закрытие от одной трети до половины высших учебных заведений;

3) финансирование образования (либо всех уровней, либо только высшего и среднего профессионального) посредством образовательных ваучеров, покрывающих лишь часть расходов на обучение;

4) введение для всех обучающихся платы за услуги, не связанные непосредственно с образовательным процессом (коммунальные расходы и т.п.);

5) изменение статуса образовательных учреждений на организации. – Это может привести к их банкротству и последующей массовой приватизации.

Первые три предложения принадлежат правительству Е. Гайдара; четвертое – правительству С. Кириенко; пятое и отчасти третье – правительству М. Касьянова*.

Хотя профильным парламентским комитетам, в которых с 1990 года работал автор, удалось, опираясь на позицию профсоюза работников народного образования и науки, Российского Союза ректоров и других организаций образовательного сообщества, заблокировать большинство таких предложений с помощью федеральных законов и поправок к ним, результаты новейшей российской образовательной политики с точки зрения доступности образования гражданам весьма противоречивы.

В качестве показателя расширения доступа к образованию можно рассматривать увеличение числа студентов на 10 тысяч населения с 220 в 1980 г. до 451 в 2003 г. Однако следует иметь в виду, что в 1980 г. бесплатными для граждан были все эти 220 учебных мест, тогда как в 2003 г. - 196.

Противоположная тенденция - ограничение доступа к образованию вследствие нарастания социального неравенства - проявлялась в постсоветский период более ярко и в самых разнообразных формах, в том числе:

- сокращение почти в 2 раза количества и процента детей, посещающих дошкольные образовательные учреждения;

- снижение в первой половине 1990-х годов более чем на треть числа выпускников учреждений начального профессионального образования;

- высокая численность детей в возрасте от 7 до 18 лет, оказавшихся вне учебных заведений. По официальным данным, их количество в середине 1990-х годов достигало 2 и даже 3,5 млн. человек.

Массив данных такого рода можно умножить без труда. Они свидетельствуют, что и в этом отношении российская образовательная политика постсоветского периода принципиально расходилась с общецивилизационными тенденциями.

5. Модернизация содержания образования. Видимо, здесь происходит известная конвергенция образовательных систем. В частности, в США и Великобритании наблюдается тенденция к фундаментализации образования, особенно на уровне основной школы (повышенное внимание к освоению английского языка и математики в Великобритании и США, предложения

* Уже после окончания конференции автору стало известно о «новых» предложениях членов правительства М. Фрадкова, в особенности, министра финансов А. Кудрина, предполагающих сокращение числа бюджетных учебных мест для студентов вузов и приватизацию бюджетных организаций, зарабатывающих более 50 % дохода.

Дж. Буша о введении ежегодных экзаменационных тестов по этим предметам и т.п.). В России же, напротив, одной из целей нового школьного стандарта признано «облегчение» содержания образования и ликвидация перегрузок детей. По данным Министра образования В. Филиппова, начальная школа разгружена на 19 %, а основная – на 22 % (по другим оценкам, объем содержания образования даже вырос).

Как представляется, по меньшей мере, две проблемы, активно обсуждаемые в этой связи в отечественных образовательно-политических дискуссиях, поставлены неверно.

Одна из них – искусственная дихотомия фундаментальности и практической ориентированности обучения. Общеизвестно: фундаментальность всегда была сильной стороной отечественного образования, практико-ориентированный характер – образования англо-американской и близких к ней систем. Однако отсюда вовсе не следует, что усиление практической направленности образования в России требует снижения уровня фундаментальности, точно так же, как англо-американские образовательные реформы, предполагая усиление фундаментальности, вовсе не означают отказа от практической направленности обучения.

Вторая проблема – упрощение учебного процесса и устранение перегрузок. Такого результата можно добиваться двумя путями:

- 1) исключение наиболее сложных разделов из программы школы (в особенности на стадии основного общего образования);
- 2) поиск формы изложения материала, соответствующей возможностям ученика.

Российская политика модернизации содержания образования идет преимущественно первым путем, тогда как более перспективен второй. В стране по-прежнему немало учебников, которые не только ученику, но и человеку с высшим образованием без переводчика понять трудно. Их авторы как будто никогда не слышали знаменитых слов В. Гете о четырех уровнях освоения материала:

- 1) просто и плохо;
- 2) просто и сложно;
- 3) хорошо и сложно;
- 4) хорошо и просто.

Именно четвертому уровню должны соответствовать школьные учебники. Именно на этом направлении следовало бы сосредоточить усилия вместо того, чтобы любой ценой уменьшать в школе объем преподавания, в т.ч. по базовым предметам естественно-математического цикла.

Короче: идя навстречу мировым тенденциям, важно «не перестараться», не отказываться от отечественных образовательных традиций и позитивного опыта.

6. Сочетание государственных и общественных начал в управлении образованием. В зарубежной теории и практике различные структуры образовательного сообщества рассматриваются в качестве все более важных субъектов образовательной политики. Действующий Закон РФ «Об

образовании» также провозглашает государственно-общественный характер управления образовательной системой. Однако есть все основания полагать, что наибольший подъем демократических начал в управлении образованием Россия пережила во второй половине 1980-х гг. Вероятно, это был наиболее продуктивный период образовательной политики за последние 20 лет, когда образование уже получило свободу, но еще не лишилось финансовых средств. В первой половине 1990-х гг. у образования изъяли бюджетные деньги. В последующие годы вслед за ограничением политической свободы в стране сокращаются и академические свободы субъектов образовательного процесса.

В настоящее время на рассмотрении парламента находится внесенный экс-председателем думского Комитета по образованию и науке А.В. Шишловым законопроект, предусматривающий создание управляющих советов в общеобразовательных школах. Законопроект поддержан руководством Минобрнауки России в лице В. Филиппова*, однако вызывает серьезные сомнения, например, у руководства ЦК профсоюза работников народного образования и науки. Смысл возражений состоит в том, что, во-первых, при отсутствии у большинства школ собственных средств и ограничении их экономической самостоятельности казначейской системой совету просто нечем будет управлять. Во-вторых, конкурсный отбор и иные повышенные требования к директорам школ, предусматриваемые законопроектом, никак не коррелируют с современным статусом директора, включая уровень оплаты его труда и другие социальные гарантии. Таким образом, и в данном случае попытка реализовать один из демократических институтов образовательной политики, широко применяемых в индустриально развитых странах, при отсутствии необходимых социально-экономических условий способен обернуться противоположными результатами.

Одним из немногих исключений (если не единственным) из общего правила попыток войти в цивилизацию по попятной траектории является сравнительно недавно принятый в России закон, легализующий дистанционные (телекоммуникационные) образовательные технологии (в другой терминологии – электронное обучение). Соглашаясь в том, что компьютер никогда не заменит живого общения с педагогом, ряд серьезных специалистов полагают: для доиндустриальной цивилизации была характерна система «учитель – ученик», для индустриальной – классно-урочная (аудиторная) система, а в постиндустриальной (информационной) все большее значение будут приобретать телекоммуникационные технологии. В этом смысле российский закон явно идет в русле мировых тенденций, хотя, по мнению, например, ректора МЭСИ В. Тихомирова, он уже отстает от потребностей времени.

Несмотря на все сказанное, полагаю, что именно интеллектуальный и в особенности образовательный потенциал позволяет России надеяться на

* На момент публикации отношение нового Министерства образования и науки не вполне определилось.

выход из системного кризиса и достойное место в будущем среди высокоразвитых государств. С одной стороны, этот образовательный потенциал все еще достаточно высок, а отечественные культурные традиции богаты и разнообразны. С другой стороны, в тяжелейших экономических условиях стремление родителей дать качественное образование своим детям за счет ограничения материальных потребностей более чем показательно.

Кажется, генералу де Голлю принадлежит афоризм: культура – это нефть Франции. В современной России есть и нефть, и культура. Однако если федеральная власть не осознает, что демократическая (социальная) образовательная политика является императивом времени, страна рискует остаться и без культуры, и без нефти.

О.Н. Смолин, первый заместитель Председателя Комитета Государственной Думы по образованию и науке.