

Раздел 3. ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ПРОСВЕТЫ И ТУПИКИ

3.1. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЙ, ТЕНДЕНЦИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЙ

1. Понятие образовательной политики

Исследование характера, содержания и специфики российской государственной политики в области образования 90-х гг., а тем более — образовательной политики в целом, невозможно без предварительного анализа содержания этих понятий, результаты которого можно суммировать в виде нескольких основных тезисов.

1.1. Термин «политика» по количеству определений принадлежит к числу лидеров в социогуманитарных науках. Для целей настоящего исследования наиболее важны три группы таких определений:

- политика как одна из сфер общественной жизни, связанная с отношениями между государствами и большими социальными группами;
- политика как собственно деятельность людей, включая политическое участие;
- политика как курс правительства, его органов, руководства крупного административно-территориального образования, политической партии и т. п.

Данные подходы являются не альтернативными, но комплиментарными, взаимно дополняющими друг друга, причем последняя дефиниция представляет собой частный случай определения политики как деятельности, и, во-первых, характеризует, главным образом, деятельность субъектов управления, а во-вторых, акцентирует внимание на ее направленности. Это значение термина подразумевается прежде всего, когда говорят об экономической, социальной, культурной, военной политике и т. п., тогда как прилагательные в подобных словосочетаниях указывают на сферу общественной жизни. Соответственно, в работах автора термины «политика в области образования» и «образовательная политика» употребляются преимущественно для обозначения политического курса.

1.2. Большинство специалистов по философским и политическим наукам не рассматривают *политику в области образования в качестве самостоятельного направления*, в лучшем случае включая ее в структуру политики социальной или культурной. Это обстоятельство, равно как и практически полное отсутствие специальных статей на данную тему в справочных изданиях по философским, политическим и педагогическим наукам, можно рассматривать как отражение подсознательной недооценки роли образования и соответствующей области политики в обществе.

В противоположность этому законодатель не только выделил политику в области образования в качестве важного направления государственной политики в целом, но еще в 1992 г. провозгласил сферу образования приоритетной (статья 1 Закона Российской Федерации от 10.07.92 № 3266-1 «Об образовании»), подтвердив эту позицию и в 1996 г. (статья 1 того же Закона — в редакции Федерального закона от 13.01.96 № 12-ФЗ). Более того, в рамках единой образовательной политики государству предписывается в качестве самостоятельного направления проводить политику в области высшего и послевузовского профессионального образования (статья 2 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»), а в законах и законопроектах, принятых парламентом или внесенных в него, фигурируют также государственная политика в области начального профессионального образования, дополнительного образования, образования лиц с ограниченными возможностями здоровья и т. п.

В этом вопросе практика, как представляется, опередила политическую и философскую науку, а исследователи оказались в долгу у законодателей. Стремление восполнить этот пробел, проанализировать, обосновать и ввести в теорию то, что уже вошло в практику законодательства, и является одной из целей настоящей работы.

1.3. Как с теоретической, так и с практической точки зрения представляется необходимым различать два близких, но не совпадающих по объему и содержанию понятия: «политика в области образования» и «образовательная политика». Первое из них охватывает комплекс мер, предпринимаемых либо программируемых государством, его органами, политическими партиями и другими субъектами политического действия в отношении образования как социального института; второе, помимо этого, включает в себя образовательные компоненты и образовательное воздействие других направлений внутренней политики (экономической, социальной, информационной и т. п.). Практический смысл данной концепции заключается в том, чтобы побудить политиков, включая и самих законодателей, принимая решения по вопросам экономики, социальной жизни, собственно политической сферы и т. п., учитывать их образовательную составляющую и прогнозировать образовательные последствия.

В России 90-х гг. Президент, Правительство, да и Парламент гораздо больше внимания уделяли политике в области образования, нежели образовательной политике в ее широком значении, что в известной мере можно отнести к факторам (хотя, конечно, далеко не самым важным), препятствующим выходу системы образования из кризиса.

1.4. Наряду с другими детерминантами, государственная политика вообще, *государственная образовательная политика*, в частности, с одной стороны, задает рамки деятельности людей (физических лиц) и организаций (юридических лиц), *устанавливает набор вариантов поведения*, среди которых возможен выбор. С другой стороны, она во многом определяет и вероятность выбора того или иного варианта поведения большинством участников общественного процесса и тем самым — доминирующее направление деятельности этих участников.

Подобно другим направлениям внутренней политики, образовательная политика устанавливает, по крайней мере, три основные координаты политического пространства и, соответственно, три ограничителя свободы выбора. Эти координаты суть:

— финансово-экономическая, определяющая уровень финансирования образования, распределение и варианты использования финансовых средств;

— правовая, устанавливающая границы поведения субъектов образовательного процесса и компетенции органов управления, своеобразные «флажки», выход за которые не допускается;

— культурно-идеологическая, охватывающая установки и ориентации общественного сознания, которые влияют как на содержание образования, так и на выбор решений, признаваемых допустимыми или недопустимыми в данной конкретной ситуации.

1.5. Для правильного понимания значения термина «государственная политика в области образования», употребляемого в действующих законах и, соответственно, в работах автора, необходимо иметь в виду, что в Российской Федерации *государство*, согласно действующей Конституции РФ, *представлено двумя уровнями*: федеральным и субъектами Федерации. При этом, в соответствии со статьей 73 Конституции РФ, «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

Радикальное изменение в 1993 г. конституционных норм, относящихся к местному самоуправлению, привело к тому, что это самоуправление, а вместе с ним и большинство учреждений дошкольного и общего образования, были отделены от государственной власти, превратившись в муниципальные. Не рассматривая в данном случае вопроса о том, как и почему это произошло, необходимо иметь в виду, что в сложившейся ситуации регулированию с помощью федеральных законов поддается главным образом курс федеральной образовательной политики (разумеется, в пределах специфических возможностей российского законодательства), а политика в этой области субъектов Федерации и органов местного самоуправления — в гораздо меньшей степени.

2. Образование как фактор модернизации и обеспечения национальной безопасности России

Исследование образовательной политики вообще, а в социумах, переживающих радикальные трансформации, — в особенности, невозможно без анализа социально-политической роли образования, важнейшими аспектами которой являются его воздействие на

модернизацию и национальную безопасность страны. Тематически объединяя два, казалось бы, столь различных аспекта, автор исходил из того, что влияние образования на процессы модернизации общества достаточно очевидно, хотя несмотря на это (а может быть, вследствие этого) и не получило достаточно глубокого и детального освещения в литературе. Напротив, взаимосвязь образования и национальной безопасности еще недавно воспринималась как нонсенс либо интерпретировалась крайне узко (военная подготовка, военное образование, обучение специалистов для спецслужб и т. п.).

Между тем, специальный анализ показывает, что, не совпадая ни по объему, ни по содержанию, ни по аспекту отражения реальности, понятия «модернизация» и «национальная безопасность» с точки зрения их образовательных аспектов имеют между собой много общего. И это не случайно, ибо в современных условиях национальная безопасность любого народа может быть обеспечена только на базе успешной модернизации, хотя, разумеется, к ней не сводится. Модернизация — одно из необходимых и достаточных условий обеспечения национальной безопасности, условие интегральное, определяющее, но не исчерпывающее.

Автор солидаризируется с широкой трактовкой *модернизации* как процесса перехода от традиционного (доиндустриального) общества к современному (индустриальному и далее — постиндустриальному), в отличие от узкой интерпретации, связывающей модернизацию исключительно с индустриализацией и ее последствиями. Логически возможны различные модели модернизации, которым исторически в большей или меньшей степени могут соответствовать ее особенности в тех или иных странах и которые поддаются типологизации по разным основаниям.

Например, по характеру стимулов развития можно выделить два типа модернизации: один базируется преимущественно на внутренних стимулах (большинство индустриально развитых стран или так называемых стран первого эшелона), другой — главным образом на стимулах внешних, включая поражение в войне, угрозу утраты национального суверенитета, колониальное завоевание и т. п. (большинство развивающихся стран Азии и Африки).

С точки зрения преобладающей культурной ориентации модернизация может выступать как заимствованная (или навязанная), когда вместе с новыми технологиями репродуцируется и иная культура, иногда воспринимаемая как враждебная (например, петровские реформы), и как самобытная, стремящаяся сочетать новейшие технологические и организационно-управленческие достижения с культурными традициями страны, переживающей модернизацию (например, послевоенная Япония — и это тем более парадоксально, что она потерпела поражение в войне и была оккупирована, тогда как петровская Россия, напротив, переживала период политического подъема и военных побед). В данном отношении применительно к России и находящимся в аналогичном положении странам модернизация, безусловно, содержит элементы вестернизации, но отнюдь не тождественна последней.

Приведенные типологии модернизации отнюдь не исчерпывают всех возможных, несмотря на очевидную близость, не совпадают между собой, поскольку отражают различные аспекты проблемы, и могут быть сведены к третьей, синтетической, согласно которой возможны следующие «идеальные типы» модернизации:

— органическая (по преимуществу основана на внутренних стимулах и развивается на базе национальной культурной традиции);

— догоняющая (в преобладающей степени базируется на внешних стимулах и заимствует образцы и стереотипы культуры более модернизированных стран. Помимо этого, определение «догоняющая» указывает на отставание данного социума не только в уровне экономического и культурного развития, но и в скорости течения исторического времени, осуществления процесса модернизации);

— опережающая (может базироваться и на внешних стимулах, но предполагает достаточный внутренний потенциал и источники развития; развивает традиции отечественной культуры; ставит целью не воспроизведение (хотя бы и в сокращенном виде) всех этапов эволюции или наличного состояния наиболее модернизированных стран, но на основе анализа и прогноза тенденций развития цивилизации — воспроизведение ее состояния в обозримом будущем). В конкретной исторической ситуации рубежа XXI в. эта модель предполагает обращение к опыту стран не только Запада, но и Востока. В чистом

виде до настоящего времени она нигде не реализовалась, однако элементы опережающего развития присутствуют в траекториях движения СССР, Японии, новых индустриальных стран, а также Индии, совершившей прорыв в развитии новых информационных технологий.

Что касается интерпретации понятия «национальная безопасность», то эта проблема выводится автором из плоскости национального вопроса. Национальная безопасность — не безопасность одной из наций, проживающих на территории страны, пусть даже самой крупной, ведущей нации. Это совокупность условий, обеспечивающих суверенитет и защиту стратегических интересов государства, полноценное развитие общества и всех граждан. Такое понимание национальной безопасности вошло в мировую политику и науку от американского президента Теодора Рузвельта, который предложил данный термин, через «школу политического реализма» до современных теоретиков.

В работах автора, включая доклад на специальных парламентских слушаниях в мае 1996 г., показано, что образование выступает универсальным, хотя отнюдь не единственным, фактором как модернизации, так и обеспечения национальной безопасности страны, воздействуя на все без исключения формы организации макросоциальной (социетальной) системы, а также критического отношения и устойчивости граждан к возможному манипулированию сознанием со стороны средств массовой информации.

Так, экономическая и военная безопасность современного государства невозможна без квалифицированных кадров. Технологическая безопасность — без тех же кадров и научного потенциала, обеспечивающего соответствующие разработки. Обеспечение технологической безопасности, помимо этого, неосуществимо без реализации специальных образовательных программ, формирующих культуру пользователей современных информационных систем, а также критического отношения и устойчивости граждан к возможному манипулированию сознанием со стороны средств массовой информации.

Что касается безопасности культурного развития, выделяемой многими специалистами, то образование как фундамент культуры, несомненно, является ее основой. Как показали социологи самых разных направлений, ни одна общественная система, ни одно государство не может нормально функционировать и развиваться без системы ценностей, объединяющей ее членов. Нация, лишенная своих ценностей, превращается в толпу. Одно из первых мест в формировании ценностей народа принадлежит образованию.

Учитывая, что в большинстве работ, посвященных проблеме национальной безопасности России, образовательная проблематика вообще не выделяется, стремясь восполнить этот теоретический пробел и исходя из идеи непосредственной связи уровня национальной безопасности и степени модернизации страны, автор в качестве рабочей гипотезы предпринял попытку сформулировать в первом приближении систему образовательных параметров национальной безопасности, которая основывается отчасти на принятых в международной практике показателях, поставленных, однако, в иной контекст, отчасти — на разработках отечественных ученых, а отчасти на собственных разработках.

Среди других параметров данная система включает в себя показатели, фиксирующие:

- долю расходов на образование от ВВП и от расходной части бюджетов различных уровней;
- среднее число лет обучения населения старше 16 лет;
- средние показатели уровня знаний обучающихся, получаемые при сравнительных международных исследованиях;
- долю (процент) лиц определенного года рождения, получающих среднее (полное) общее образование в образовательных учреждениях всех типов и видов;
- долю выпускников образовательных учреждений среднего (полного) общего и всех уровней профессионального образования, признанных практически здоровыми по медицинским показателям;
- количество на 10 тысяч населения студентов высших учебных заведений, учреждений среднего профессионального образования, учащихся в учреждениях начального профессионального образования;
- долю выпускников учреждений среднего (полного) общего и профессионального образования, имеющих положительную социальную мотивацию;

— долю выпускников названных образовательных учреждений с патриотической ориентацией (положительное отношение к своей стране, а среди лиц мужского пола — готовность ее защищать) и др.

Отражая основные аспекты проблемы (количественные, качественные, ценностные), данная система показателей не является исчерпывающей и нуждается в дальнейшей разработке, которое важно не только с точки зрения оценки состояния образовательных компонентов национальной безопасности, что само по себе имеет большое значение, но и для решения сугубо практических задач введения подобных параметров в действующее законодательство (разумеется, в той мере, в какой они вообще поддаются законодательному регулированию).

В глобальном контексте роль образования в модернизации и обеспечении национальной безопасности страны связана с перспективами ее перехода к информационному обществу (в других определениях — «обществу профессионалов», «обществу знаний», эпохе компьютерной революции и др.), в связи с чем в общественной жизни происходит ряд качественных изменений.

Важнейшие из них касаются области материального производства, где создание материальной, ограниченной, массовой и преимущественно стандартной индустриальной продукции сменяется созданием продуктов информационных. Последние имеют универсальную ценность, доступ к ним с технологической точки зрения может быть неограниченным, они тиражируемы, но буквально не потребляемы («снашивается» лишь носитель информации, информация же как таковая лишь устаревает или, напротив, становится всеобщей основой знаний). Соответственно, развитие производства информационных продуктов приводит к существенным изменениям в структуре общественного производства. Исходным пунктом становится процесс компьютерной революции и экспоненциальный рост информационных технологий и телекоммуникаций. Индустрия как таковая уходит на задний план и доля занятых в этой сфере в индустриально развитых странах сокращается менее чем до 30%.

В таких условиях образование становится ключевой сферой, где, во-первых, формируется работник, способный осуществлять деятельность в условиях информационного производства; где, во-вторых, данная способность работника поддерживается и воспроизводится (дополнительное профессиональное образование взрослых, включая профессиональную переподготовку, повышение квалификации, профессиональную переподготовку); где, в-третьих, освоение накопленных знаний и информации соединяется с производством новых знаний (фундаментальными и прикладными научными исследованиями, опытным производством и т. п.). Последнее имело место всегда, а в условиях перехода к информационному обществу научные исследования становятся обязательным элементом образовательного процесса, по меньшей мере, в учреждениях высшего профессионального образования.

Соединение высокого потенциала и богатых отечественных традиций в сфере образования — с одной стороны, генезис информационного общества как глобальный контекст российских трансформаций — с другой, делают образование той сферой, в которой заключены реальные возможности преодоления системного кризиса российского общества.

Эта роль образования тем важнее, что возможности использования других ресурсов интенсивного развития, отвечающего требованиям постиндустриальной революции, кроме образования и теснейшим образом связанной с ним науки, в России сведены к минимуму: предложения ряда политических движений осуществлять модернизацию за счет увеличения добычи сырья (например, на основе соглашений о разделе продукции) приведут лишь к досрочному истощению невозобновляемых природных ресурсов и окончательному превращению страны в сырьевой придаток государств «золотого миллиарда»; индустрия и сельское хозяйство находятся в посткатастрофическом состоянии и нуждаются в модернизации, которая может быть осуществлена прежде всего за счет развития названных выше наукоемких технологий и кадров высшей квалификации, обладающих значительным новаторским потенциалом.

Тем самым образование становится одной из ключевых сфер будущей модернизации российской экономики. При этом в условиях перехода к информационному обществу оно в еще большей мере, чем в условиях индустриального производства, является сферой не потребляющей ресурсы общества, а создающей важнейший ресурс экономического и

социального развития — высококвалифицированную, обладающую творческим потенциалом рабочую силу, фактически занимая в этом отношении место первого подразделения общественного воспроизводства, которую ранее выполняло производство средств производства для производства средств производства (этот тезис специально аргументирован А. В. Бугалиным). Помимо этого, а отчасти благодаря этому, как было многократно показано отечественными и зарубежными экономистами (С. Г. Струмилин, Э. Денисон), в XX в. образование является областью с наиболее высокой отдачей долгосрочных инвестиций.

Образование выступает одновременно и важнейшим фактором модернизации социально-политической сферы общества, причем в данном случае принципиальной установкой системы образования должно стать не столько формирование и приход во власть просвещенной элиты, сколько рост социально-политического и правового сознания «рядовых» граждан, формирование гражданской политической культуры, без которой невозможно и становление гражданского общества, а также базирующейся на нем демократии.

Что касается роли образования в модернизации собственно духовной жизни общества, то следует подчеркнуть: в советскую эпоху (и, в частности, в РСФСР) уровень развития общего и профессионального образования был значительно выше, чем в странах с аналогичным уровнем производства и потребления на душу населения. Несмотря на господство авторитарной политической системы и «экономики дефицита», система образования в СССР характеризовалась высокими количественными и качественными достижениями, в частности, развитием новых, прогрессивных моделей образования и образовательных информационных технологий. Последние были адекватны мировому уровню научно-технического прогресса до начала компьютерной революции. Все это позволяло обеспечивать как уровень общего и профессионального образования, соответствующий стандартам индустриально развитых стран, так и явные достижения в области подготовки кадров высшей квалификации в аспирантуре и докторантуре.

Инерционность развития системы образования (а это одна из устойчивых закономерностей эволюции данной сферы) сказалась и в ходе революционных изменений 90-х гг., когда качественные сдвиги в системе образования оказались значительно меньшими, чем, например, в политической сфере. В то же время чрезвычайно сложными оказались задачи поддержания необходимого уровня образования как одной из ключевых сфер (наряду с художественной культурой, наукой и т. п.), обеспечивающих преемственность «старой» и «новой» общественных систем.

История России (и не только России) знает примеры, когда модернизация общества осуществлялась за счет истощения, частичной деградации или даже частичного уничтожения главного ресурса общественного развития — человеческого. Однако, во-первых, такой антагонистический характер прогресса был возможен либо на стадии доиндустриального общества (петровские реформы), либо на стадии так называемой экстенсивной индустриализации (сталинский «перелом»). Построение же постиндустриального общества в прямом и переносном смысле на костях миллионов людей представляется невозможным, в частности, и вследствие принципиального изменения роли «человеческого фактора» в современных индустриальных и социальных технологиях. Во-вторых, даже в периоды «варварских» модернизаций досоветская и советская власть необходимость форсированного развития образования понимала, хотя и придавала ему классовый и (или) идеологический характер. Вопрос о том, когда такая необходимость будет осознана и практически реализована новейшей российской политической элитой, остается открытым. В любом случае императивом времени является формула, предложенная автором еще на парламентских слушаниях в Совете Федерации 25 апреля 1994 г.: через образование — к реформированию общества в интересах большинства народа.

При этом важно иметь в виду, что методы реформирования образования в России не могут быть заимствованы из других сфер общественной жизни как вследствие высокого уровня развития данной системы в Советском Союзе, так и по причине ее высокой инерционности и консерватизма. Для обеспечения модернизации России сохранение высокого образовательного уровня населения важнее перестройки системы. Эволюция и реформы здесь принципиально предпочтительнее революций, и, может быть, это тот редкий случай, когда справедливой является формула Ф. И. Штрауса: быть консерватором — значит маршировать во главе прогресса!

Таким образом, образование — один из важнейших интегральных факторов модернизации и обеспечения национальной безопасности страны, и тем более важный, чем выше уровень ее развития. Модернизацию и национальную безопасность России невозможно обеспечить только или главным образом средствами образовательной политики. Но точно так же невозможно обеспечить ее и помимо образовательной политики, точнее, без принципиального изменения образовательной политики по целому ряду ключевых параметров.

Опубликовано: *Смолин О. Н.* Социально-философские аспекты государственной образовательной политики в условиях радикальной трансформации российского общества. Диссертация в виде научного доклада на соискание ученой степени доктора философских наук. Москва, 2001. С. 82—93.

ТЕНДЕНЦИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Новейшая революция и факторы дестабилизации российского образования в 90-х гг. прошлого века

Российский социально-политический процесс породил по меньшей мере пять факторов внутреннего и внешнего (по отношению к политике в области образования, но отнюдь не образовательной политике в целом) характера, вызывавших дестабилизацию и угрожавших деструкцией российской системе образования.

1. Перманентным фактором дестабилизации российской системы образования, угрожающим самому ее существованию, а следовательно, модернизации и национальной безопасности страны, с начала 1990-х гг. стали *финансово-экономический кризис* и хроническое недофинансирование образовательных учреждений. Именно высокая инерционность образования, обеспечившая относительную устойчивость этого социального института в кризисной ситуации, в случае, если уровень финансирования в реальном исчислении превысит предел устойчивости системы, превратится в фактор, многократно усложняющий ее восстановление.

2. В социальном плане главным фактором дестабилизации системы образования стал *скачкообразный рост социального неравенства* и, как следствие, высокий уровень неравенства прав граждан в образовательной сфере.

В современной России неравенство прав граждан в области образования проявляется в следующих факторах:

— крайне неравномерное распределение финансовых и иных материальных ресурсов на фоне обвального сокращения финансирования и деградации материальной базы, вследствие чего параллельно развитию сети элитных и инновационных образовательных учреждений, вариативности программ и компьютеризации, опережая и перекрывая позитивные тенденции, увеличивалось число образовательных учреждений, где отсутствуют элементарные условия обучения, и детей, которые не в состоянии получить образование по причине недостаточного питания и (или) отсутствия одежды;

— высокие и, как правило, недостоверные показатели численности детей в возрасте от 7 до 18 лет, не обучающихся в образовательных учреждениях, особенно в первой половине 1990 гг. Руководители Министерства образования, выступая в палатах Парламента, в разное время оценивали эту численность от 200 тыс. (министр В.Г. Кинелев) до 3,5—3,7 млн. (заместитель министра образования М.Н. Лазутова), представители Генеральной прокуратуры — около 2 млн., а газеты сообщали о 4 млн. беспризорников. По официальным данным Министерства образования, после окончания 9-го класса в той или иной форме продолжали образование в 1996 г. — 97%, в 1997 г. — 97,2%, в 1998 г. — 97,5%, в 1999 г. — 97,7%, в 2000 г. — 97,9%, что никак не согласуется с предыдущими оценками;

— стремительный рост числа студентов, обучающихся на платной основе в учреждениях высшего профессионального образования (1992/93 учебный год — 2%, 1996/97-й — 12%, 1999/2000 учебный год — 34%). При этом условия поступления в средние и высшие профессиональные учебные заведения для детей, родители которых имеют высокие и низкие доходы, оказываются совершенно различными.

Высокий уровень неравенства возможностей в области образования таит в себе опасность двоякого рода. С одной стороны, это снижение интеллектуального потенциала нации, ибо до сих пор никем не доказано, что уровень интеллектуальных возможностей де-

тей прямо пропорционален уровню доходов их родителей, а информационная революция требует все большего числа высококвалифицированных специалистов и наращивания человеческого потенциала. С другой стороны, неравенство возможностей в образовании ведет к формированию закрытого типа политической элиты, что, как известно политологам, повышает уровень конфликтности и вероятность социальных взрывов.

Нарастание неравенства возможностей граждан идет вразрез с концептуальными позициями Закона РФ «Об образовании», согласно которым государство гарантирует гражданам равенство прав в этой области независимо от расы, национальности, языка, пола, возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, социального происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, партийной принадлежности, наличия судимости (п. 1 ст. 5), а развитие платных образовательных услуг возможно лишь как дополнение к услугам бесплатным, но не может и не должно их заменять. Попытки же законодателя заблокировать перенос социального неравенства в сферу образования не дают желаемых результатов по причинам, лежащим вне системы образования. Известно, что по уровню социального неравенства Россия далеко превзошла не только Западную Европу и Японию, но и США. Совершенно очевидно, что решение этой проблемы невозможно в рамках политики в области образования и требует выхода в более широкую область образовательной политики в целом.

3. Помимо перманентно действовавших экономических и социальных факторов дестабилизирующего характера, российскому образованию на протяжении 1990-х гг. периодически угрожали *факторы политического характера*, а именно: радикальные попытки сломать образовательную систему, сложившуюся в советский период, и столь же радикально переделать ее по образу и подобию индустриально развитых стран, как правило, искаженному.

Согласно поверхностному взгляду, стремление России войти в число современных высокоиндустриальных стран означает переделку в кратчайшие сроки всех отечественных социальных институтов по их образу и подобию. Более глубокий анализ приводит к иным выводам: с точки зрения интересов модернизации и национальной безопасности страны сохранить качество образования принципиально важнее, нежели реформировать систему.

В истории образовательной политики 1990-х гг. наибольшую известность приобрели две правительственные стратегемы: массовая приватизация образования и введение образовательных ваучеров. Анализ обеих показывает: во-первых, фактически речь шла не о реформе образования, но скорее о революции структурно-организационного и в известной мере социального характера и, во-вторых, за образец принимались не апробированные и доказавшие свою эффективность, а не оправдавшие себя либо только разрабатываемые модели образовательных инноваций в развитых индустриальных странах, причем нередко искаженные отечественным революционным радикализмом.

Хорошо известно, что ни одна индустриально развитая страна кампании по массовой приватизации образовательных учреждений никогда не проводила. Напротив, общецивилизационная тенденция заключалась либо в том, чтобы сохранить и укрепить государственную систему образования (Германия), либо в том, чтобы приблизить негосударственные образовательные учреждения по характеру финансирования к государственному (Бельгия), либо, наконец, в том, чтобы развивать некоммерческие фонды и другие источники финансирования, делающие образование доступным для более широких слоев населения (США). Если эксперты Мирового Банка на международных конференциях и семинарах и употребляли термин «приватизация» по отношению к образованию, то это никогда не понималось буквально (как передача образовательных учреждений из государственной собственности в частную), но лишь в смысле развития многоканального финансирования и использования некоторых рыночных механизмов в управлении образовательными организациями, причем почти всегда — в отношении высших учебных заведений или учреждений дополнительного профессионального образования.

Что касается стран с переходной экономикой, то во многих из них введено платное высшее образование, однако, насколько известно автору, ни в одной государственные учебные заведения не приватизировались. Например, в Чехии подобные меры всерьез даже не рассматривались, хотя это одна из немногих бывших социалистических стран, где

«шоковая терапия» после глубокого спада обеспечила некоторый рост и где довольно долго существовало «образцовое» нелиберальное правительство.

Для любого неидеологизированного специалиста последствия приватизации в сфере образования очевидны, а именно:

резкое сокращение бюджетного финансирования образовательных учреждений в связи с их превращением в негосударственные и, соответственно, уменьшение государственных обязательств перед ними в юридическом и социально-психологическом плане;

рост доли платных для гражданина образовательных услуг за счет бесплатных;

превращение образования в привилегию для избранных;

превращение образовательной деятельности во второстепенную, вытеснение ее коммерческой деятельностью, распродажа имущества, новый передел собственности под видом ее раздела, который и составляет «тайну» российской приватизации вообще;

полное разрушение системы образования в короткие сроки.

4. Главным юридическим фактором, способным вызвать дестабилизацию системы образования, а значит — угрожающим модернизации страны, является, как это ни парадоксально, действующая *Конституция России* и, в частности, *ст. 43*, регулирующая права граждан в области образования.

Критика этой статьи в научной литературе и публицистике обычно сводится к следующему: не устанавливая государственных гарантий прав граждан, Конституция, по существу, предполагает ввести платное для граждан среднее общее и начальное профессиональное образование. Введение платного профессионально-технического образования на фоне сохранения права граждан на бесплатное (на конкурсной основе) высшее образование должно оцениваться либо как свидетельство крайнего непрофессионализма, либо как преднамеренное «поражение в правах» на образование представителей низшего класса вообще и наименее обеспеченных слоев населения в частности, ибо, как известно, в системе начального профессионального образования и в советский, и в постсоветский периоды обучались и обучаются именно дети из таких семей.

Негативная реакция образовательной общественности заметно и, на взгляд автора, преждевременно ослабла после издания Президентом РФ Указа № 1487 от 8 июля 1994 г. «О гарантиях прав граждан Российской Федерации на получение образования».

Во-первых, Указ гарантировал гражданам бесплатность среднего общего и начального профессионального образования, но отнюдь не его общедоступность. Следовательно, проблема обучения подростков, получивших основное общее образование, после издания Указа оставалась открытой с той лишь разницей, что дети малообеспеченных родителей могли бы лишиться полноценного образования не непосредственно (вследствие низких доходов и неспособности платить за обучение), но опосредованно — через конкурс в старшие классы школы и учебные заведения системы профтехобразования.

Во-вторых, поскольку положение о безопасности на конкурсной основе среднего (полного) общего и начального профессионального образования уже содержалось в статьях 5 и 16 первой редакции Закона РФ «Об образовании», который продолжал действовать после принятия Конституции 1993 г., названный выше Указ Президента лишь осложнил ситуацию на образовательном правовом поле, создав нежелательный прецедент исполнения законов только в случае их подтверждения указами Президента.

Лишь преодоление Парламентом президентского вето на Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон «Об образовании» создало законодательные гарантии реализации прав граждан на общедоступное среднее (полное) общее и начальное профессиональное образование. Причем Совету Федерации первого созыва, в котором в то время работал автор, пришлось преодолевать вето дважды, поскольку Президент повторно возвращал закон в верхнюю палату, ссылаясь на нарушение ею собственного регламента.

5. Одним из важнейших факторов дестабилизации российского образования, а следовательно, реальной угрозой модернизации и национальной безопасности России выступали *попытки радикально трансформировать отечественную ментальность* под лозунгом идеологизации при фактической реидеологизации (точнее, переидеологизации). Каждая революция (а иногда и период реформ) стремится создать «нового человека» по образу и подобию социального идеала, олицетворяющего выдвинутую ею социально-политиче-

скую утопию («светлое будущее»). При этом тип человека и культура прошлой эпохи подвергаются энергичному осуждению, вплоть до полного отрицания.

Новейшая российская революция и в этом отношении не стала исключением, но, напротив, далеко вышла за пределы объективно стоявших перед нею задач. «Новый человек» прежней эпохи был подвергнут беспощадной критике как «гомо советикус» или, на публицистически-бытовом уровне, «совок». При этом официальная наука и публицистика игнорировали по меньшей мере два обстоятельства. Во-первых, «гомо советикус» в цивилизационном отношении был еще во многом человеком традиционного общества, для которого характерны не только ограниченность жизненного опыта и мировосприятия, рождающая иронию у представителей более модернизированных социальных систем, но также нравственная цельность и сила, во многом утраченные людьми в высокоиндустриальных цивилизациях. Во-вторых, критика в адрес «гомо советикус» не делала самих критиков свободными от негатива прошлого. Не случайно изобретатель термина «гомо советикус» А. А. Зиновьев публично заявил, что худшим порождением этого типа стали представители новейшей российской политической элиты.

В первой половине 1990-х гг. революционное отрицание в России проявлялось как в формационном, так и в более глубоком, цивилизационном плане, а именно: была предпринята попытка разорвать с духовно-нравственными традициями не только советской, но и досоветской российской культуры. В отличие от западной протестантской этики труда, индивидуализма и прагматизма, для этой культуры была характерна установка на нестяжательскую самореализацию и служение людям, в более современных терминах — на постматериальные ценности. В начале 1990-х гг. эта ориентация была отвергнута как помеха внедрению рынка. Содействовать введению рыночных отношений в сколько-нибудь цивилизованной форме могла бы, например, упомянутая выше протестантская этика с ее культом честного стяжательства. Однако «радикальные реформаторы» апеллировали не к ней, но к самым примитивным лозунгам типа «Деньги — единственная подлинная ценность». Ведущие политики и публицисты призывали с пониманием относиться к криминальному характеру стремительно создававшегося отечественного капитала, доказывая, что иного пути нет, а через 2–3 поколения капитал станет цивилизованным. Подобная пропаганда в существенной мере обусловила тот факт, что новейшая российская революция (на фоне почти всеобщих призывов к «покаянию» и «катарсису») по отношению к праву и общечеловеческой морали оказалась криминальной.

В революционный период (первая половина 1990-х гг.) профильные министерства не пытались или полагали несовместимым с «курсом реформ» обеспечивать в преподавании гуманитарных наук провозглашенные принципы объективности и плюрализма. Напротив, в соответствии с феноменом «маятника» место одной догматизированной идеологии в преподавании социальных наук заняла другая, не менее догматизированная. Так, авторы учебников по истории, вышедших в этот период, в большинстве своем не только не поднялись до «понимающей социологии» М. Вебера, которая предполагает оценку любой эпохи в ее собственном социокультурном контексте, а, напротив, по сути, руководствовались методологией «Краткого курса истории ВКП(б)», но с противоположной идеологической направленностью. Результаты сравнительных социологических исследований продемонстрировали, что в революционный период российская молодежь по уровню уважения к собственной стране, ее истории и культуре уверенно занимала чрезвычайно низкие места среди своих сверстников из более или менее развитых государств.

«Переоценка ценностей» произошла и в преподавании литературы. Однако поскольку российская литературная классика всех направлений характеризовалась нестяжательской, неутилитарной направленностью, идеологическая переориентация в данном случае в большей мере была связана с псевдомодернизацией содержания: место классических произведений все более занимала современная литература самого различного художественного уровня. Параллельно этому идеологи «радикальных реформ» в сфере духовной культуры призывали преподавателей отечественной литературы в учебных заведениях всех уровней исключить из нее наиболее сильную сторону — идейно-нравственное содержание, акцентируя внимание исключительно на изучении художественных особенностей и формировании эстетического вкуса обучающихся.

Поскольку трансляция архетипов культуры того или иного народа, формирование своего рода «культурных кодов» наиболее интенсивно происходит в раннем возрасте по-

средством восприятия фольклора и базирующихся на тех же архетипах классических произведений отечественной литературы, в данном случае проявилось одно из фундаментальных противоречий новейшей российской революции, а именно: ярко выраженная тенденция к разрыву с отечественной культурной традицией под лозунгом ее возрождения! Обычно эта культурная традиция именуется православной, что соответствует истине, если иметь в виду главное отличие жизненной неутилитарной православной ориентации от утилитарной протестантской, а также тот факт, что практически все население Российской империи и СССР, включая представителей иных конфессий и атеистов, в той или иной степени испытало воздействие православной культуры. Но это не соответствует истине в специфически конфессиональном смысле, ибо одно из фундаментальных противоречий советского периода состояло в том, что, за исключением отдельных исторических ситуаций, существовавший политический режим стремился порвать с православной формой отечественной культурной традиции, однако в основном сохранял ее содержание, а иногда вступал с православием в прямой союз.

Попытка радикально трансформировать отечественную ментальность — вовсе не условие ускоренной модернизации России, а прямая угроза этой модернизации, причем по ряду причин:

— попытка заменить традиционную российско-советскую ментальность не современными, цивилизованными, но самыми примитивными формами рыночной идеологии, стоящими ниже протестантской этики, не способна привести страну не только к информационному обществу, но и к современному рыночному хозяйству;

— опыт Японии и новых индустриальных стран Юго-Восточной Азии убедительно показывает, что общинная психология при определенных условиях не только не противоречит модернизации, но, напротив, может стать ее мощным стимулом;

— в сознание мирового сообщества все более и более входит представление о том, что модель «потребительского общества», даже в его наиболее современном социально-рыночном варианте, себя исчерпала, и попытка экстраполировать эту модель привела бы к глобальной экологической катастрофе.

Тенденции и противоречия Федеральной образовательной политики 90-х годов

Наряду с факторами, дестабилизировавшими российскую систему образования и способными вызвать ее деструкцию, проанализируем специфические противоречивые тенденции образовательной политики, которые автор обозначает для краткости как ее парадоксы.

В российском общественном мнении о том, что отечественная социальная реальность — реальность особого рода, изобилующая парадоксами, — едва ли не общее место. Об этом писали теоретики самых разных научных школ и политических взглядов: от Чаадаева и Герцена до Бердяева и идеологов большевизма. Вследствие же революционного характера социально-политического процесса 1990-х гг. парадоксальность отечественного развития была возведена почти в квадрат и затрагивала практически все сферы жизни. В число таких сфер попала и образовательная политика. Вот лишь некоторые современные ее парадоксы.

Парадокс № 1. Коллективный квазиэдипов комплекс в управленческих структурах

Трудно найти другой период в отечественной истории, когда бы в составе правящей политической субэлиты было так много людей с учеными степенями и академическими званиями, как в первой половине 1990-х гг., и вместе с тем когда бы в мирное время наука и образование оказывались в столь критической финансово-экономической ситуации. Сторонник фрейдизма мог бы написать научный трактат о том, как и почему представители научного и образовательного сообщества, попадая из академических сфер во властные структуры, будто обуреваемые комплексом Эдипа, способствуют уничтожению тех, кому они обязаны своим рождением в качестве ученых. Автору, однако, представляется, что фрейдизм, вообще малопродуктивный при объяснении макросоциальных процессов, абсолютно не имеет отношения к этому феномену, который легко объясняется, исходя из представления о революционном характере российского политического процесса со всеми его атрибутами.

Парадокс № 2. Попытка войти в цивилизацию по попятной траектории

Новейшие отечественные политические лидеры радикального направления на протяжении 1990-х гг. постоянно прокламировали намерения «войти в цивилизацию» или догнать ее, но в отношении образования и науки стимулировали движение в прямо противоположную сторону. Во всяком случае, противочивилизационные тенденции в политике государства в отношении образования и науки явно преобладали над процивилизационными. Среди прочего это относится и к таким ключевым направлениям образовательной политики государства, как отношения собственности и финансирование.

Весь мировой опыт XX в., и в особенности второй его половины, свидетельствует: при сколько-нибудь работающем экономическом механизме именно инвестиции в образование в долгосрочной перспективе оказывались наиболее эффективными и определяли успех модернизации общества. Практически все страны, сумевшие добиться на определенных временных интервалах экстраординарных темпов экономического развития (так называемого «экономического чуда»), за несколько лет до этого осуществляли серьезные финансовые вливания в сферу образования, во многом «чудо» и порождавшие. В свою очередь в индустриально развитых странах экономический подъем и относительно высокий уровень жизни большинства населения становились базой стабильности и демократии западного типа. Такая закономерность прослеживается в послевоенной истории Германии, Японии, Южной Кореи, отчасти — Италии.

В отечественной истории аналогичная закономерность, с учетом качественных различий между общественными системами, также проявлялась в 1930—1960-е гг. Затем тенденция изменилась, а в 1990-х гг. стала прямо противоположной. Так, по оценкам Всемирного Банка, доля расходов на образование в ВВП 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—1994 гг. расходы на образование в реальном исчислении составили в середине 1990-х годов не более четверти к уровню расходов 1970 г. Принимая во внимание рост 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%, а заработной платы работников образования (с учётом её повышения с 1 апреля 2000 г. в 1,2 раза и изменения коэффициентов ЕТС) — менее чем на 70%, представляется возможным оценить сокращение реальных расходов на образование в России во второй половине 1990-х гг. приблизительно ещё в 2 раза.

Аналогичным образом в первой половине 1990-х гг. сократился выпуск художественной литературы для детей. В том числе выпуск книг в 1990—1994 гг. упал примерно в 3 раза (с 99,5 млн. до 34,9 млн.); разовый тираж журналов — примерно в 6 раз (с 21,8 млн. до 3,6 млн. экземпляров); разовый тираж газет — почти в 20 раз (с 13,3 млн. до 717 тыс.). При таких показателях утверждения о «возвращении в русло мировой цивилизации» могут восприниматься в лучшем случае как свидетельства революционной эйфории.

Парадокс № 3. Приумножение ошибок прошлого

Чем более новая, постсоветская власть критиковала ошибки прежней, тем более она их повторяла и умножала.

Так, в 1990-е гг. после массивной критики социальной политики советского периода одна из худших тенденций его последних лет — обесценивание высококвалифицированного труда — оказалась не только не преодоленной, но доведенной до логического конца. На протяжении всего десятилетия среди различных профессиональных отрядов работники образования по уровню оплаты труда входили в первую пятерку снизу, наряду с работниками науки, здравоохранения и культуры. Более того, с конца 1998 г. средний уровень оплаты труда «бюджетников» опустился ниже официально установленного и также весьма заниженного прожиточного минимума.

Парадокс № 4. Сочетание юридического фетишизма с юридическим нигилизмом

Корни многочисленных проблем массовое сознание склонно видеть, а представители власти относить на счет отсутствия или недостатков законодательной базы; в то же время действующие законы систематически игнорируются. Так, все минимально необходимые для защиты системы образования, работников и обучающихся решения еще в нача-

ле 1990-х гг. приняты на уровне как законодательной, так и исполнительной власти (Указ № 1 Президента Б.Н. Ельцина — в июле 1991 г. и Закон РФ «Об образовании» — в июле 1992 г.). Однако они и не выполняются, и не отменяются. Более того, за прошедшие годы Правительство, по Конституции 1993 г. всецело подчиненное Президенту, не только не приблизилось к исполнению основного положения Указа и Закона в части оплаты труда, согласно которому средние ставки педагогических работников образовательных учреждений должны устанавливаться выше средней заработной платы в промышленности, но, напротив, от такого исполнения удалилось. Если в 1970 г. уровень заработной платы работников в сфере образования составлял около 73% от ее уровня в промышленности, то в конце 1999 г. — 49%. Аналогичным образом обстоит дело с большинством норм и нормативов финансового характера, которые содержатся в действующих законах в области образования: постоянно провозглашая приверженность правовому государству, исполнительная власть с тем же постоянством эти нормы игнорирует.

Парадокс № 5. Консерватизм как фактор модернизации

В 1990-х гг. российская система образования оказалась в более тяжелом финансово-экономическом положении, чем многие отрасли экономики и социальные институты, однако уровень ее деструкции значительно меньше, а эффективность — значительно выше. Это признано такими международными организациями, как Мировой Банк, специалисты которого отмечают более высокий в среднем уровень знаний обучающихся в области естествознания и математики, чем во многих государствах Организации экономического сотрудничества и развития, а также ЮНЕСКО, под эгидой которой на базе российских вузов выполнялись международные проекты в рамках всемирного десятилетия образования. В этой связи вполне обоснованным представляется следующий тезис: помимо исключительного чувства ответственности работников образования, сформированного полутрадиционной авторитарной советской системой, помимо факторов, связанных с законодательством, именно инерционность, консерватизм этого социального института, обеспечивая сохранение духовного потенциала нации, оставляет России шансы на модернизацию в будущем. Радикальная революционная ломка образовательных институтов, напротив, привела бы к безнадежному отставанию от наиболее передовых стран.

Действительная модернизация России возможна при условии отказа от концепции «догоняющей конвергенции» и замены ее моделью «опережающего развития». Роль интегрального фактора «безопасности образования», а тем самым — фактора национальной безопасности и модернизации страны, способного в известных пределах снять угрозы дестабилизации образовательной системы и смягчить противоречия образовательной политики, должна принадлежать закону. Закон — не панацея революционной эпохи, но в нем фиксируется то хрупкое согласие между общественными группами и ветвями власти, которое в такую эпоху особенно ценно.

Начало XXI века: «пессимизация» расходов

Правительство России много раз объявляло образование одним из финансовых приоритетов. Однако начиная с бюджета 2003 г. этот тезис выглядит более чем сомнительным. Судите сами: финансирование образования в текущем году увеличивается примерно на 22%, в то время как, например, правоохранительных органов — на 46%, при росте прожиточного минимума — на 23%. Тем не менее до недавнего времени признавалось: Концепция модернизации образования, принятая в XXI в., выгодно отличается от программ реформирования начала и середины 1990-х, по крайней мере, тем, что она не предполагает экономить на образовании, а, напротив, — умеренно увеличивать расходы на его финансирование. Увы, похоже, оптимизм оказался преждевременным.

Откроем протокол заседаний правительственной Комиссии по вопросам оптимизации бюджетных расходов от 26, 27 и 31 марта 2003 г. В отношении социальной сферы эту комиссию следовало бы назвать «комиссией по пессимизации». Вот лишь несколько пунктов протокола.

«Минобразования России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовить и внести... предложение по внесению изменений в Федеральный Закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратория на их приватизацию» в части порядка передачи государственных обра-

зовательных учреждений». По действующему закону, который обычно называют Законом о моратории, передача образовательных учреждений с одного бюджета на другой возможна только по соглашению сторон, например, Правительства и органов исполнительной власти субъекта РФ; только с учетом мнения трудового коллектива, которое должно быть выражено в письменной форме и доведено до соответствующих органов власти. Теперь предлагается отказаться от этих положений, с тем чтобы произвольно решать судьбу целых трудовых коллективов и спокойно «перебрасывать» учебные заведения с одного бюджета на другой, не особенно задумываясь о последствиях. Естественно, профильный Комитет Госдумы будет сопротивляться внесению таких изменений.

«Минобразования России в двухмесячный срок доработать... перечни подведомственных учреждений, подлежащих передаче субъектам РФ». Если сопоставить этот текст с положениями принятого в первом чтении президентского Закона об организации законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, то совершенно очевидно, что большая часть ПТУ, сузуов и ряд вузов, находящихся не в областных или республиканских центрах, будет передана на региональные и местные бюджеты. Очевидно, что это «перегрузит» бюджеты и приведет к сокращению сети учреждений образования. Многие из тех субъектов РФ, которые прежде приняли в свое ведение профучилища, теперь обращаются с просьбой вернуть их обратно на федеральный бюджет. Более того, статистика показывает, что в регионах, принявших учреждения профессионального образования на собственные бюджеты, они сохраняются хуже, чем в федеральной собственности.

«Минобразования России совместно с федеральными органами исполнительной власти... осуществить подготовительную работу по оптимизации передаваемой сети образовательных учреждений на территориях субъектов РФ». С 1990-х гг. слово «оптимизация» у нас в стране означает только «сокращение», «закрытие», «уменьшение». Есть все основания полагать, что речь идет о следующем: Минобразования совместно с органами субъектов РФ должно определить, какие из передаваемых образовательных учреждений предполагается закрыть, слить с другими, т. е. произвести «реструктуризацию».

«Минэнерго России, Госстрою России в месячный срок дополнительно проработать вопрос о передаче подведомственных им учебных заведений в ведение субъектов РФ». Обычно вузы этих министерств готовят специалистов не только для своего региона, но и для соседних. Понятно, что один регион не будет в полном объеме финансировать такие вузы. В итоге количество строителей и энергетиков с высокой квалификацией в стране сократится. Кто от этого выиграет, сказать трудно, но, во всяком случае, можно ожидать дальнейших перебоев в энергетической и коммунальной сферах.

«Минобразования России в двухмесячный срок внести... предложения о пересмотре прудумовленного Законом РФ «Об образовании» (ст. 40) и Законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (ст. 3) количества обучаемого за счет средств федерального бюджета контингента студентов государственных вузов». Авторы протокола не очень внимательно читали последний из упомянутых законов. Эта норма содержится в статье 2, а не 3. Но главное — в другом. Нам предлагается сократить бесплатные учебные места в вузах страны. Между прочим, уже сейчас больше половины студентов России учатся на платной основе, в то время как, например, в Германии и Франции доля бюджетных студентов приближается к 90%. Даже в тех странах, где вводится платное обучение (например, в Великобритании), для студентов из семей с низкими доходами сделано исключение.

«Минобразования России в целях повышения эффективности (оптимизации) расходованных средств федерального бюджета пересмотреть в сторону уменьшения государственное задание на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием... на 2005 год с учетом объемов и направлений подготовки специалистов, осуществляемой негосударственными вузами». Иными словами, предлагается уменьшить госзадание на подготовку специалистов в государственных вузах, что даст возможность негосударственным расширить свой контингент. Комитет Госдумы, в принципе поддерживая «многосекторность» российского образования и выступая против «закручивания гаек» в отношении негосударственного сектора, твердо придерживается позиции: этот сектор, как и платное образование вообще, должен развиваться не взамен, а в дополнение к государственному.

Большинство российских негосударственных вузов занимается гуманитарным образованием. Комиссия предлагает большую его часть сделать платным — передать негосудар-

ственным вузам. Легко прогнозировать отдаленные последствия этих действий: если юристов, экономистов и менеджеров будут готовить преимущественно на платной основе, то детям из семей с низкими и средними доходами путь в эти структуры окажется закрытым. Тем самым Россия получит, как уже было сказано, закрытый тип политической элиты.

В информационном обществе право на образование человека зависит не только от того, как функционируют образовательные учреждения, но и от того, как работают средства массовой информации. К сожалению, и по этому праву готовится серьезный удар. *«МПТР России в месячный срок представить в Правительство РФ предложения по внесению изменений в Указ Президента «О создании федерального государственного унитарного предприятия «Российская телевизионная и радиовещательная сети в части отмены с 1 января 2005 года оплаты услуг по распространению и трансляции общероссийских телеканалов в населенных пунктах с численностью населения менее 200 тыс. человек за счет средств федерального бюджета».* Таким образом, ясно, что федеральный бюджет готов отвечать за крупные города, а в остальном спасение права на информацию «утопающих» будет «делом рук самих утопающих». Как эти вопросы будут решать в дотационных регионах, вряд ли знают даже авторы правительственного текста.

Подобно образовательной политике, политика в области науки в последние 13 лет более чем парадоксальна.

Хорошо известно, что критическим для национальной безопасности показателем считается 2% бюджетных расходов на науку. По Закону «О науке и государственной научно-технической политике» этих расходов должно быть 4% федерального бюджета. На деле — 1,7%. Но и это еще не все. Откроем цитировавшийся протокол Правительственной Комиссии по оптимизации бюджетных расходов. Первый пункт предлагает *«представить в Правительство РФ предложение о внесении изменений в Федеральные Законы «О науке и государственной научно-технической политике» и «О высшем и послевузовском образовании». Предусмотреть при этом исключение из законодательства положения о доли расходов на науку в общих расходах федерального бюджета».* Таким образом, Правительство хочет получить полную свободу рук и отнять у науки последнюю надежду на нормальное финансирование.

Не менее интересен и такой парадокс. Его можно сформулировать словами Р. Рейгана: во властных элитах России «правая рука не знает, что делает крайняя правая». Предложение комиссии тем более странно, что на совместном заседании Совета безопасности России, президиума Госсовета и Совета по науке и высоким технологиям при Президенте России в марте прошлого года было принято решение к 2010 г. довести бюджетные расходы на науку до 4%, т. е. хотя бы с опозданием на пятнадцать лет, но исполнить закон. Сейчас это решение предлагается пересмотреть.

Точно так же критиковали советскую систему за идеологический подход к решению практических проблем. Скажем, за стремление национализировать все и вся. Однако если тогда успехи реформ определялись процентом коллективизации, то теперь — процентом приватизации. Судите сами. Открываем пятый пункт упоминавшегося протокола: *«Целесообразность приватизации или ликвидации государственных научных организаций, осуществляющих научные исследования исключительно по направлениям, не входящим в список приоритетных направлений развития науки, технологий и техники, а также в перечень критических технологий Российской Федерации, утвержденных Президентом РФ».* Между прочим, этот самый перечень пересматривается постоянно. Что будут делать господа из Правительства, если направление будет признано приоритетным, а научные организации, которые им занимались, уже ликвидированы? Ответить на этот вопрос невозможно.

Ясно, что приватизация в России стала самоцелью и заменила практическую эффективность. Однако то, что предлагается от имени Правительства, превосходит самые смелые действия квазиреформаторов 1990-х гг. Снова процитирую протокол: *«...возможность приватизации государственных унитарных предприятий за исключением предприятий, осуществляющих исследования, преимущественно связанные с обеспечением безопасности страны».* Надо иметь в виду, что большинство российских государственных научных центров — это государственные унитарные предприятия. Поэтому кампания по приватизации ГУПов может привести к катастрофическим последствиям.

Российский парламент, который ругали за засилье «левых», плохо ли, хорошо ли, но сохранил налоговые льготы для образования. Теперь Правительство, считающееся либераль-

ным, вместо того чтобы дать людям возможность зарабатывать, пытаются лишить их такой возможности, а потому отменило большую часть налоговых льгот для научных организаций.

Понятно, что количество людей в сфере науки не всегда пропорционально научным результатам и не каждый человек со степенью — ученый. Тем не менее общая тенденция цивилизации — наращивание работ и финансирования в секторе науки. Если посмотреть прогнозы специалистов по информационному обществу, становится ясно: в будущем обществе от 60 до 90% всего населения должны составлять люди с высшим образованием или учеными степенями. В России Правительство стимулирует прямо противоположные тенденции.

Подобная политика, конечно, путь не в информационное общество, а в позапрошлый век. Единственный шанс сохранить российских ученых — создать для них достойные условия работы и жизни в стране. Экономия на науке оборачивается невосполними потерями. После 1997—1998 гг. мы не наблюдали такого наступления на отечественную науку и права граждан в области образования.

Опубликовано: Народное образование. 2003. № 6. С. 7—16.

БАСТУЮЩАЯ ИНТЕЛЛИГЕНЦИЯ: НОРМА ИЛИ АНОМАЛИЯ?

В конце февраля в стране прошла очередная акция протеста, организованная профсоюзом работников народного образования и науки, на сей раз совместно с профсоюзами работников здравоохранения и работников культуры. Причина акции — известные предложения Правительства по переводу работников бюджетной сферы на отраслевые системы оплаты труда без достаточных федеральных гарантий и без достаточного финансирования. И хотя в большинстве регионов принято решение о мирных формах протеста, как правило, без прекращения работы, в средствах массовой информации активно обсуждаются вопросы: нужны ли такие акции? что они дают? что они могут дать стране и своим работникам? наконец, вправе ли бастовать врач или учитель?

Так, Министр образования разослал в российские регионы письмо, заканчивающееся словами: «С учетом вышеизложенного Министерство образования просит провести соответствующую разъяснительную работу в ваших коллективах и не допускать действий, дестабилизирующих работу учреждений образования». Министра, разумеется, можно понять: было бы странно, если бы член Правительства публично выступал в поддержку акции, направленной против правительственных предложений. По нашей информации, на внутриведомственных совещаниях министр и без того выступал против концепции Минтруда, вызвавшей бурную реакцию профсоюзов. Однако задача состоит в том, чтобы объективно проанализировать роль и последствия акций протеста, которые в последние десятилетия проводила российская интеллигенция и, в особенности, — работники образования. Сделаем это в форме нескольких основных тезисов.

1. Международный опыт. Акции протеста работников интеллектуального труда — обычная практика не только России, но и стран Запада, в том числе самых развитых. Без этих акций оплата такого труда была бы значительно ниже, давление капитала на права граждан в области образования или здравоохранения — намного сильнее. Знаю все это не только из книг.

Весной 1995 г. Совет Федерации командировал меня в Соединенные Штаты Америки. В Нью-Йорке довелось стать свидетелем сорокотысячной акции протеста, в которой совместно участвовали университетские преподаватели и студенты. Город был заклеен карикатурами на мэра Джулиани и губернатора Патаки, которые приняли решение о незначительном сокращении расходов штата и города на высшее образование. Акция оказалась успешной — робкая антиобразовательная атака власти была отбита. Интересно, что сделали бы американские преподаватели и студенты, подверглись они российским псевдореформам первой половины 1990-х или августа 1998 г.?

2. Фактические основания. Очевидно, что оснований для акций протеста в России чуть ли не на два порядка больше, чем на Западе. Действительно, невозможно найти другую страну с громадными природными ресурсами, претендующую называться цивилизованной и даже признанную членом «Большой Восьмерки», где минимальная зарплата составляет неполных 15 долларов, а зарплата начинающего врача или учителя — 35 долл. Например, в США начинающий учитель получает более 2000 долл. в месяц, а врач — и того больше.

Реализация правительственной концепции перехода на отраслевые системы оплаты труда способна привести к дальнейшему падению реальной и даже номинальной зарплаты, как минимум, в дотационных и депрессивных регионах, которые составляют в России абсолютное большинство. Ведь даже в последнем из известных вариантов концепции и законопроекта предполагается сохранение социальных гарантий при установлении ставок и окладов в бюджетной сфере, однако...за региональные деньги!

3. Формальные основания. Берусь доказать: государственные чиновники, пытающиеся подавить акции протеста интеллигенции, нарушают Конституцию и законы, тогда как протестующая интеллигенция имеет для этого «железные» юридические основания. Таковыми основаниями являются:

- статья 7 Конституции, объявляющая Россию социальным государством;
- часть 2 статьи 55 Конституции, запрещающая России принимать законы, умаляющие права и свободы человека и гражданина;
- статья 54 Закона РФ «Об образовании» и статья 30 Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», устанавливающие нормы оплаты педагогического труда, главная из которых общеизвестна: средние ставки педагогов должны быть выше средней зарплаты в промышленности;
- аналогичные нормы законов в области культуры, «привязывающие» зарплату в этой сфере к ее законодательно установленному уровню в образовании и т. п.

В принципе, ситуация, когда работники вынуждены добиваться исполнения законов с помощью забастовок, давно известна в мировой практике. Однако на Западе обычно приходилось заставлять исполнять законы предпринимателей, тогда как в России — Президента, подписывающего Закон и тем самым принимающего на себя ответственность за его исполнение, и Правительство, всецело подчиненное Президенту. Ни одной аналогичной ситуации в зарубежных странах припомнить не могу.

4. Результаты. В 1990-х гг. лидирующие позиции в организации акций протеста не только среди «бюджетников», но и по стране в целом заняли работники образования. Именно их акции проводились чаще всего, были наиболее масштабными по охвату регионов и количеству участников и, соответственно, вызывали наибольший общественный резонанс. Думаю, среди факторов, которые определили лидерство педагогов, и их численное преобладание в составе интеллигенции, и концентрация в крупных коллективах, и неоспоримая законодательная база выдвигаемых требований, и последовательная позиция ЦК профсоюза работников образования и науки.

Результат всех этих усилий оказался парадоксален: педагоги почти ничего не добились для себя, но довольно многого — для своих учеников и системы образования в целом.

Действительно, во-первых, по статистике средняя зарплата в образовании даже несколько ниже, чем в здравоохранении, где сохранились надбавки за стаж работы. Во-вторых, средняя зарплата в образовании так и не приблизилась всерьез к ее уровню в промышленности: в 1940-м г. — 97%; в начале 1970-х — около 75%; в начале 1990-х — 60—65%; осенью 2001 г. — 43%; после декабрьского повышения в 1,54 раза (а не в два, как любят говорить члены Правительства) — около 60%; в настоящее время — около 50%; к осени 2003 г. вновь ожидается около 45%. Правда, в регионах и муниципалитетах с финансовым дефицитом при появлении денег, как правило, первыми зарплату получают учителя, и лишь затем — медики и работники культуры. Однако вряд ли это можно считать крупным достижением протестного движения.

Иное дело — ситуация в образовании в целом. Уверен: если бы не массовые протесты педагогов, нам, парламентариям, даже опираясь на действующее законодательство, скорее всего не удалось бы сорвать многочисленные разрушительные планы образовательных псевдореформ — начиная от программ массовой приватизации и ваучеризации образования начала 1990-х гг. и заканчивая «Очередным этапом реформирования образования», суть которого сводилась к примитивной формуле: часть денег у образования отнять, а оставшиеся по-другому поделить. Защищая собственные интересы, протестующие педагоги осознанно, а иногда неосознанно защищали систему образования и права своих учеников. Так, например, массовая приватизация образования, не известная ни одной стране мира, но многократно предложенная Правительствами Гайдара, Черномырдина и Кириенко, немедленно вызвала бы следующие последствия:

— резкое сокращение бюджетного финансирования образовательных учреждений в связи с их превращением в негосударственные и, соответственно, уменьшением государственных обязательств перед ними;

— скачкообразный рост доли платных для гражданина образовательных услуг за счет бесплатных;

— сокращение в несколько раз количества обучающихся, превращение образования в привилегию для избранных;

— превращение образовательной деятельности для многих учебных заведений во второстепенную, вытеснение ее коммерческой деятельностью, распродажа имущества, новый передел собственности под видом ее раздела;

— вследствие всех названных и неназванных причин — полное разрушение системы образования в короткие сроки.

5. Моральная оценка. На мой взгляд, она прямо следует из всего сказанного. Дети, родители, тем более пациенты медицинских учреждений, конечно, страдали и могут пострадать от протестных действий со стороны интеллигенции. Но при их отсутствии они пострадали бы много больше. Более того, есть все основания полагать: если бы 15 миллионов российских «бюджетников» провели однажды всеобщую забастовку «до победного конца», они смогли бы решить не только собственные проблемы, но в значительной степени и проблемы человеческого потенциала в стране.

В итоге приходится констатировать: в нормальном обществе бастующая интеллигенция — скорее, аномалия; в аномальном обществе, точнее, при аномальной политике власти — норма. Корпоративные интересы интеллигенции, связанные с развитием образования, науки, культуры, медицины, вполне совпадают с интересами модернизации страны и обеспечения ее национальной безопасности. Увы, пока «дитя» не протестует, политическая «мать» (или «мачеха») не понимает простой истины: скорее верблюд пройдет через игольное ушко, чем богатая страна с нищей интеллигенцией войдет в информационное общество и обеспечит себе достойное будущее.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 1—7 марта. № 9. С. 4.

3.2. РАДИКАЛЬНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА КАК СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

РЕВОЛЮЦИЯ КАК КАТАСТРОФА. МНОЖЕСТВЕННЫЕ КАТАСТРОФЫ В РОССИИ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ

1

Подобно многим другим, **термин «катастрофа»**, широко применяемый в настоящее время для характеристики различных типов исторических ситуаций (войны, революции, экономические кризисы и т. п.), первоначально использовался в естествознании. Так, в 1812 г. французским исследователем Ж. Кювье для объяснения процессов смены флоры и фауны на Земле была предложена **«теория катастроф»**, согласно которой на нашей планете периодически повторяются события, внезапно изменяющие рельеф земной поверхности и в значительной мере уничтожающие жизнь в ее прежних формах. Соответственно, **термин «катастрофизм»**, обозначающий аналогичные концепции эволюции, был введен в 1832 г. английским математиком и историком науки В. Уэвеллом.

Современные толковые словари русского языка дают **понятию «катастрофа» следующие определения.**

«Катастрофа — событие с трагическими последствиями»¹.

«Катастрофа — внезапное бедствие, событие, влекущее за собой тяжелые последствия»².

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1999. С. 271.

² Современный словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 2000. С. 269.

«Катастрофа — внезапное крупное бедствие, событие с трагическими последствиями, а также крупное изменение, потрясение, влекущее за собой резкий перелом в общественной или личной жизни»¹.

Таким образом, авторы словарей толкуют катастрофу как событие, основными признаками которого являются внезапность и негативные (трагические) последствия, иногда добавляя к этим признакам крупномасштабность.

В социогуманитарных науках в настоящее время понятие «катастрофа» не имеет общепринятого определения, да и сам этот термин в подавляющем большинстве философских, политологических и социологических словарей отсутствует. Связано это, с одной стороны, с тем, что объектом внимания обществоведов катастрофы стали сравнительно недавно. С другой же стороны, в российском официальном общественном исследовании ситуация в отношении этого явления аналогична отношению к проблеме революции: чем глубже и многочисленнее катастрофы, тем меньше желания их изучать².

Отечественные исследователи чаще всего опираются на определение математика В. И. Арнольда, который характеризует катастрофы как «скачкообразные изменения в системе, возникающие в виде ее внезапного ответа на плавные изменения внешних условий»³. Однако это определение представляется дискуссионным, оставляя открытыми, по меньшей мере, следующие вопросы:

1) всегда ли катастрофа внезапна, или же ее возникновение подчиняется определенным закономерностям и, следовательно, поддается прогнозированию?

2) обязательно ли катастрофа вызывается внешними факторами, или она может быть продуктом внутренних для системы процессов?

3) почему факторами, вызывающими катастрофу в системе, признаются именно плавные изменения внешних условий ее существования, и не может ли она быть вызвана внезапными изменениями за пределами системы или в более широкой системе?

В свете этих соображений предложенное В. И. Арнольдом определение, как минимум, не может быть некритически перенесено в область социогуманитарного знания.

Иное определение дает Е. М. Бабосов, характеризующий катастрофу как «резкое, скачкообразное превращение системы в результате чрезмерного нарастания внутренней и (или) внешней напряженности из устойчивого положения в неустойчивое, угрожающее разрушением ее важнейших компонентов либо переходом в другое качественное состояние»⁴.

С точки зрения социогуманитарных наук это определение выглядит предпочтительнее хотя бы потому, что, во-первых, рассматривает катастрофу в качестве не любого внезапного изменения в системе, но лишь такого, которое угрожает ее разрушением, а, во-вторых, признает факторами, способными вызвать катастрофу, внутренние процессы, по меньшей мере, наравне с внешними. Однако и такой подход представляется не вполне удовлетворительным, поскольку, с одной стороны, связывает катастрофу преимущественно с изменениями качественного состояния одной и той же системы или угрозой разрушения ее основных компонентов, не указывая прямо на возможность полного разрушения системы в целом и замены ее новой системой; с другой стороны, недостаточно учитывается аксиологический аспект понятия «катастрофа» в социогуманитарных науках.

Фактически в большинстве случаев вне зависимости от определения или отказа от его использования **под катастрофой в общенаучном смысле понимается процесс стремительного разрушения системы (либо одного или нескольких основных элементов этой системы), способный привести как к ее полному уничтожению, так и к переходу в новое качественное состояние.**

Соответственно, **понятием «социальная катастрофа» обозначаются аналогичные процессы в обществе, приводящие к большим людским, материальным и (или) культурным потерям.** По

¹ Лапатухин М. С., Скордуповская Е. В., Снегова Г. П. Школьный толковый словарь русского языка. М.: Просвещение, 1984. С. 143.

² За рубежом первые серьезные исследования катастрофических явлений и процессов были выполнены в 60—70-х гг. прошлого столетия в США (Э. Карантелли, Х. Фритц, А. Бартон, Р. Дайнс), а затем получили распространение в Германии (В. Домбровский), Италии (Дж. Пелланди), Англии (Б. Рафаэль), Голландии (У. Розентал). В Советском Союзе этими проблемами активно занимались А. И. Пригожин, Б. Н. Порфирьев, Е. М. Бабосов и др.

³ Арнольд В. И. Теория катастроф. М., 1990. С. 8.

⁴ Бабосов Е. М. Катастрофа как объект социологического анализа // Социс. 1998. № 9. С. 20.

смыслу и лингвистическому значению этот термин явно содержит аксиологический (ценностный) аспект: **в социокультурной сфере катастрофа в ценностном плане ассоциируется с разрушением**, гибелью, уничтожением в противоположность созиданию, творчеству и т. п., т. е. воспринимается явно негативно.

Публикации отечественных исследователей содержат опыты построения **типологии катастроф** по различным основаниям. Так, по объектам катастрофического развития и степени его социальности чаще всего выделяют катастрофы природные, экологические, технологические, социальные, личностные. С небольшими модификациями этой позиции придерживаются Е. М. Бабосов, А. И. Пригожин, В. К. Левашов.

Руководитель Аналитического центра стратегических социальных и политических исследований Института социально-политических исследований РАН В. К. Левашов в статье «Глобализация и социальная безопасность» дает следующие характеристики четырех из пяти названных типов:

«Природные катастрофы (наводнения, землетрясения, засухи, ураганы, смерчи и т. п.) вызываются стихийными силами природы. Человеческое общество пока не в состоянии их полностью предотвратить. Но своей деятельностью, например, по их предсказанию — научному прогнозу, оно способно минимизировать потери и, напротив, бездеятельностью или необдуманными действиями (уничтожение лесов, источников воды, загрязнение окружающей среды) может многократно усилить природный разрушительный потенциал.

Экологические катастрофы проистекают из локальных или планетарных дисфункций биосферы. Они отмечены выраженной социоприродной детерминированностью (антропогенное воздействие на среду обитания, нещадное потребление природно-ресурсного потенциала). Углубляющиеся контакты человека с природой, применение все более эффективных технологий по ее преобразованию нарушают баланс в соотношении различных биологических видов жизненной пирамиды. Присущие ей основные круговороты, в конечном счете, подрывая биосферную восстановительную способность.

Технологические (техногенные) катастрофы тоже в своей основе антропо- и социально детерминированы. Энергетические, ядерные, транспортные, инфраструктурные катастрофические аварии объясняются рассогласованием взаимодействия элементов человеко-машинных систем. В этом типе катастроф с развитием техники огромную значимость получает человеческий фактор — инженерные ошибки, просчеты персонала, неэффективная помощь спасательных служб.

Социальные (гуманитарные) катастрофы вызываются непродуманной управленческой или сознательной целенаправленной деятельностью по разрушению социальных общностей и государственных систем, изменению социально-политического строя, уничтожению политических союзов, цивилизаций. Этот тип катастроф ведет к огромным человеческим потерям, деградации демографической и социальной структур общества, размыванию его духовных опор и проявляется в войнах, конфронтационных противостояниях, бунтах, революциях, переворотах и целиком предопределен общественными (экономическими, политическими, психологическими и иными) факторами. В современных условиях многие из них латентны и очень трудны для распознавания и измерения¹.

А. И. Пригожин дополнительно предлагает типологизировать катастрофы по степени субъективности социального фактора, причинно обуславливающего их возникновение, рассматривая в качестве возможных проявлений такого фактора:

- 1) «границы знания, т. е. невозможность предсказания катастрофического события для современного уровня науки, технических средств»;
- 2) «неадекватности в культуре», т. е. «нормы, ценности, традиции, усугубляющие катастрофический эффект первичных источников опасности»;
- 3) «просчеты, т. е. случайные отклонения, ошибки в оценках ситуации, перспектив, методов достижения целей»;
- 4) «преступления, т. е. намеренное нанесение разрушительного ущерба обществу, некоторым категориям населения...»².

¹ Левашов В. К. Глобализация и социальная безопасность // Социс. 2002. № 3. С. 23.

² См.: Пригожин А. И. Феномен катастрофы (дилеммы кризисного управления) // Общественные науки и современность. 1994. № 2. С. 117—118.

Нетрудно убедиться, что вторая типология, имея существенное практическое значение, представляет собой попытку классификации не катастроф, но факторов их возникновения, причем только субъективных. Что же касается приведенного деления катастроф на природные, технологические, экологические, социальные и личностные, то оно явно смешивает три основания типологизации: факторы, вызывающие катастрофу, сфера ее проявления и, наконец, масштаб. Очевидно, например, что экологическая катастрофа может вызываться факторами природными (изменение климата), техническими (крупная производственная авария) и социальными (вывоз индустриальными государствами «грязных» технологий на территории других стран). Те же группы факторов могут вызывать и катастрофу социальную (наводнения, сброс в водоемы ядерных отходов, войны и т. п.).

Учитывая, что построение универсальной типологии катастроф выходит за рамки задач учебного пособия, сформулируем лишь некоторые основные подходы к этой проблеме.

Во-первых, такая типология должна быть многомерной, выполненной, как минимум, по трем основаниям:

1) по генезису, главному детерминирующему фактору катастрофы можно подразделить на

натурогенные (природного происхождения),
техногенные,
социогенные;

2) по основным сферам проявления они могут быть
природными,
экологическими (лежащими на стыке природы и социума),
общественными;

3) по масштабу (охвату территории и (или) численности пострадавших) катастрофы делятся на

планетарные,
континентальные,
национальные (в политическом смысле, т. е. происходящие в границах одного государства),
региональные,
местного значения,
групповые,
личностные.

Во-вторых, предложенная классификация охватывает лишь основные элементы, «скелет» системы и поддается усовершенствованию в самых различных направлениях. С одной стороны, практически каждый тип катастроф поддается дальнейшему делению на их виды. Например, видами общественных катастроф могут быть экономическая, финансовая, социальная в узком смысле слова, политическая, военная и т. п. С другой стороны, некоторые типы катастроф, выделяемые по определенной «оси координат», требуют усложнения типологии по другим основаниям. Так, по-видимому, катастрофы групповые и личностные по масштабу могут быть не только натуро-, техно- и социогенными, но также и психогенными, производными от факторов индивидуальной или групповой психологии (например, психологическая несовместимость в семье, приводящая иногда к преступлениям или самоубийствам).

В-третьих, в целом, предложенная «трехмерная» классификация позволяет найти для каждой катастрофы «ячейку» в системе координат. Так, например, Вторая мировая война была катастрофой планетарной по масштабу, социогенной по происхождению, а по сфере проявления преимущественно общественной, включая не только собственно военную, но и экономическую, социальную, демографическую, нравственную и другие виды общественных катастроф. Очевидно, что операциональные и прикладные возможности предложенной классификации катастроф должны быть проверены в ходе дальнейших исследований. **Особое место в системе социогенных и общественных катастроф принадлежит социально-политическим революциям.**

2

Социально-политическая революция обычно возникает в результате глубокого и длительного общественно-политического кризиса и неминуемо вызывает катастрофические

последствия. Разрушая прежнюю общественную систему, любая революция, даже «бархатная», представляет собой катастрофу и обладает всеми ее общими признаками. Однако **революция — это особый тип катастрофы**, для которого, наряду с общими признаками, характерны и специфические особенности, совокупность (система) которых отличает его от других типов катастроф.

1. По происхождению революция есть катастрофа социогенная. Оставляя в стороне многовековую дискуссию о причинах и природе социально-политических революций¹, отметим, что и при марксистском подходе, интерпретирующем революцию как результат конфликта между производительными силами и производственными отношениями, и при функционалистской ее трактовке как следствия неравновесия (дисфункций) в системе, и при всех субъективистских истолкованиях, включая «теории заговора», абсолютное большинство исследователей сходятся в том, что революцию вызывают именно факторы социального характера.

2. С точки зрения сферы проявления, революция может сопровождаться всеми видами катастроф (за исключением, пожалуй, природных), однако в сущности своей это катастрофа общественная, хотя различные подсистемы социума разрушаются ею в разной степени. В отношении специфически формационных элементов прежней системы революция содержит явные признаки катастрофы абсолютной, поскольку многие из них разрушаются полностью и навсегда уходят в историю. Однако по отношению к общецивилизационным элементам социальной системы, включая уровень производства и культуры, а равно и по отношению к обществу в целом, революция, несомненно, выступает как катастрофа относительная. Более того, разрушая отжившие элементы прежнего социума, действительно великие революции открывали дорогу интенсивному общественному прогрессу.

3. По масштабу распространения и последствиям революционные катастрофы могут быть: *национальными* — Нидерланды конца XVI в., Куба 50-х гг. XX в.; *региональными* (чаще всего континентальными) — латиноамериканские революции первой половины XIX в., европейские революции 1848—1850 гг.;

трансконтинентальными (мировыми) — революции второй половины 40-х гг. XX в. в Европе и Азии, серия «антиреволюций» второй половины 1980-х — первой половины 1990-х гг. в бывшем СССР и Восточной Европе.

4. Социально-политическая революция как историческая ситуация представляет собой период и серию множественных катастроф. Будучи порождена именно системным кризисом, она в той или иной степени с неизбежностью подвергает разрушению все основные подсистемы социума, вызывая катастрофические последствия, соответственно, во всех важнейших сферах общественной жизни.

Социально-политические процессы в России 1990-х гг. полностью соответствуют характеристике революции как исторической ситуации. В последнее десятилетие прошедшего века в России совпали (точнее, слились и, вызывая эффект резонанса, взаимно стимулировали друг друга) пики падения по нескольким циклам развития: технологическим, экономическим, национальных отношений, циркуляции элит и т. п. В результате возникли множественные катастрофы, социогенный характер которых мы будем подчеркивать, в необходимых случаях предваряя наименование разрушаемой подсистемы социума соответствующим определением. **Главными в «пакете» российских революционных катастроф стали: социально-экономическая, финансовая, социотехнологическая, социальная** в узком смысле (т. е. катастрофа в социальной сфере), **социально-нравственная, социально-демографическая и геополитическая.**

2.1. Катастрофа социально-экономическая: рекордный по глубине и продолжительности для мирного времени в мировой истории XX в. экономический кризис и «обвал» в ключевых отраслях производства.

По оценкам группы ученых во главе с В. А. Коптюгом², в 1985—1995 гг. сельскохозяйственное производство в России упало в 3,6 раза, промышленное — в 5,3, в т. ч. в легкой промышленности и оборонном комплексе практически в 10 раз³. Хотя офици-

¹ См. об этом, например: Гидденс Э. Теории революции // Диалог. 1992. № 6—7. С. 57—65.

² Президент Сибирского отделения Российской Академии наук, рано ушедший из жизни.

³ Коптюг В. А., Матросов В. М., Левашов В. К., Демянко Ю. Г. Устойчивое развитие цивилизации и место в ней России: проблемы формирования национальной стратегии. Москва — Новосибирск: Изд. СО РАН, 1996. С. 42—43.

альные данные, характеризующие спад производства, много ниже, неидеологизированные отечественные и зарубежные специалисты признают, что это абсолютный мировой рекорд, значительно превосходящий показатели «великой депрессии» 1930-х гг. в США и Западной Европе.

Несмотря на начавшийся в 1999 г. экономический рост и благоприятные погодные условия, к 2002 г. по сравнению с 1990-м г. сельское хозяйство оказалось отброшенным назад на более чем 40 лет:

- поголовье скота сократилось вдвое, до уровня 1946 г.;
- потребление молока на душу населения — в 2 раза;
- потребление мяса — с 75 до 43 кг на человека;
- посевные площади уменьшились на 30 млн. га;
- сбор зерна — со 116 млн. тонн в 1990 г. до 85 в 2001 г.;
- сбор сахарной свеклы — в 2,5 раза;
- сбор подсолнечника — на 30%.

В настоящее время на 1 гектар пашни в России вносится в 20 раз меньше удобрений, чем в Западной Европе, а обеспеченность сельхозтехникой составляет 40—60%¹.

Кризис поразил и те отрасли, которые являлись для России источником поступления валюты. За 1990—1996 гг. добыча нефти уменьшилась на 44%, угля — на 38%, выработка электроэнергии — на 25%². К началу 2002 г. загруженность мощностей отечественных промышленных предприятий составляла 52—55%³.

В 1990-е гг. Россия сократила объем валового внутреннего продукта примерно с 1 трлн. до 350 млрд. долл., тогда как Китай за тот же период увеличил ВВП примерно с 350 млрд. до 1 трлн. долларов.

По общему объему ВВП СССР был второй державой мира, а по его производству на душу населения занимал 22—24 место, существенно отставая от наиболее развитых стран, но далеко опережая средне- и слаборазвитые. В результате революционной катастрофы, по данным Мирового банка, в 2000 г. бывшая сверхдержава, занимая 11,47% территории земной суши, создала лишь 1,63% мирового ВВП и опустилась по этому показателю на 23-е место в мире, а по основным экономическим показателям на душу населения оказалась между уровнем средне- и слаборазвитых стран, в т. ч. на 25—30% ниже таких государств, как Алжир, Сирия, Тунис⁴.

Согласно докладу Евросоюза, для того, чтобы достичь пятидесятипроцентного уровня производительности труда стран-членов ЕС, России потребуется 36 лет. В то же время, по самым оптимистическим прогнозам, Россия способна догнать по этому показателю самую отсталую страну Евросоюза — Португалию — лишь в 2032 г.! Однако расчеты члена-корреспондента РАН С. Глазьева показывают, при современном уровне инвестиций через 8 лет экономический потенциал России может сократиться еще в 2 раза.

2.2. Катастрофа финансовая: многократное сокращение бюджета, лавинообразный рост внешнего долга, гиперинфляция в революционный период, вывоз капитала, на протяжении ряда лет сопоставимый с федеральным бюджетом.

В конце 1990-х гг. федеральный бюджет России, пересчитанный в доллары, стал меньше бюджета Греции или Финляндии, в 2 раза меньше бюджета Швеции, в 3,5 раза — бюджета Голландии.

При этом внешний долг страны вырос в 1990-е гг. приблизительно с 70 до 158 млрд. долл. (зафиксированный в федеральном бюджете пик российского долга и абсолютный мировой рекорд). Точными данными о его размерах не располагает даже Правительство РФ, во всяком случае, оно не смогло представить их Государственной Думе — расхождения в оценках составляют около 1,5 млрд. долл. В 1998 г. на обслуживание внешнего долга уходил каждый четвертый рубль из федерального бюджета России, в

¹ См.: Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. 2002. 25 сент. Выступление руководителя Агропромышленной группы Н. Харитонова.

² Гундаров И. А. Парадоксы российских реформ. М.: УРСС, 1997. С. 19.

³ Здесь и далее статистические материалы, в отношении которых не приведены ссылки на опубликованные работы, заимствованы из базы данных Государственной Думы ФС РФ, из стенограмм ее пленарных заседаний и парламентских слушаний.

⁴ Илларионов А. Как Россия потеряла XX столетие // Вопросы экономики. 2000. № 1. С. 6.

1999 г. — каждый третий рубль, а в 2000 г. — уже два из каждых пяти рублей. При этом в ряде отраслей народного хозяйства заработная плата не выплачивалась многими месяцами, а детские пособия и долги перед промышленностью по оборонному заказу — годами.

В 2002—2004 гг. внешний долг России удалось несколько сократить, однако на конец 2002 г. он составлял 123,7 млрд. долл., т. е. более 800 долл. на душу населения. По признанию Правительства, необходимость обслуживания внешнего долга не позволяет, по крайней мере, до 2006 г., существенно повысить уровень жизни населения.

Катастрофический характер приобрели в 1990-е гг. инфляционные процессы, сравнимые по уровню разве что с гиперинфляцией в Германии после Первой мировой войны. За это десятилетие цены на товары выросли, а курс рубля по отношению к доллару, соответственно, упал более чем в 30 тыс. раз (с учетом деноминации рубля — не менее чем в 30 раз). В результате трудовые сбережения десятков миллионов людей (в основном ветеранов войны и труда), накопленные к началу 1990-х гг., были фактически экспропрированы новой экономической и политической элитой и превратились в прах.

Одна из главных бед российской экономики — вывоз капитала за границу. Экспертные оценки объема вывоза в разные годы колебались от 21 до 50 млрд. долл., но никогда не опускались ниже 20 млрд. долл. в год. Это подтвердил и Президент в Послании Федеральному Собранию в апреле 2001 г. Совершенно очевидно, что без резкого сокращения оттока капитала за рубеж выход из кризиса был невозможен. Однако в июле 2001 г. федеральным Правительством и Администрацией Президента через Парламент был проведен закон, сокращающий объем обязательной продажи Центробанку валютной выручки экспортеров и тем самым еще более облегчающий вывоз капитала за рубеж.

2.3. Катастрофа социотехнологическая: опережающее падение уровня инвестиций, выбытие основных фондов и рост аварийности.

В отличие от других, эта катастрофа наиболее ярко проявилась в последние годы и стала результатом, с одной стороны, экономического и финансового кризисов, а с другой, — инвестиционной политики правящей элиты: на протяжении 1990-х гг. страна, почти не создавая новое, лишь «проедала» и занималась переделом того, что было создано трудом предыдущих поколений. За некоторым исключением (банковский сектор, строительство офисных зданий фирмами-экспортерами природных ресурсов и т. п.) уровень инвестиций в 1990-е гг. упал не в несколько раз (как уровень производства в промышленности и сельском хозяйстве), но в десятки раз.

В 2001 г. выбытие основных фондов в стране превышало их приращивание примерно в 5 раз. 68% всего промышленного оборудования в России официально признано устаревшим. Доля же оборудования, эксплуатируемого до пяти лет — менее 10% против 65% в США¹. По расчетам С. Глазьева (2002 г.), для того чтобы обеспечить простое воспроизводство основных фондов, нужно увеличить инвестиции, по крайней мере, в 3 раза.

Особенно тяжелое положение сложилось в сельском хозяйстве и коммунальной сфере. Если в 1990 г. на каждый выбывающий комбайн приходилось 3 вновь поступающих, то в 2000 г. на 1 поступающий — 6 выбывающих. В результате производительность труда в сельском хозяйстве составляет 1,2% от максимального в мире показателя, которого добилась Голландия².

По официальным данным, из бюджетов всех уровней на нужды ЖКХ выделяется лишь 1/3 необходимых средств. Большая часть предприятий этой сферы (равно как и в сельском хозяйстве) — фактические банкроты: общая сумма их долгов составляла в конце 2000 г. около 260 млрд. руб. В результате во второй половине 1990-х гг. уровень аварийности в жилищно-коммунальной сфере вырос в 10 раз. По данным Госстроя РФ, 2,5 млн. граждан живут в ветхом и аварийном жилье, 11% жилищного фонда требует капитального ремонта. В целом же износ основных фондов в системе ЖКХ на октябрь 2002 г. составлял 70—75%. Многие эксперты считают эти данные заниженными. В таких условиях удивляться тому, что зимой замерзали не отдельные дома, а целые регионы, не приходится.

¹ *Иноземцев В. Л.* Технологический прогресс и социальная поляризация в XXI столетии // *Полис*. 2000. № 6. С. 36.

² *Андрянов В. Д.* Россия: экономический и инвестиционный потенциал. М., 1999. С. 194.

Аналогичная ситуация сложилась в электроэнергетике. Согласно заявлению А. Шаронова, заместителя Министра экономического развития и торговли, износ основных фондов в РАО ЕЭС России составлял в 2002 г. свыше 52%, а вывод мощностей в электроэнергетике превышает их ввод почти в 5 раз.

2.4. Катастрофа социальная (в узком смысле слова). Ее составляющими в постсоветской России стали: падение уровня жизни, обесценивание честного труда, рост социального неравенства, распространение бедности, массовая детская беспризорность, массовая безработица.

По расчетам названной выше группы соавторов В. Коптюга, в 1985—1995 годах средняя заработная плата в стране упала более чем в 3 раза (со 199 до 62 руб. с учетом инфляции); средняя пенсия — в 2,5 раза (с 74,5 до примерно 30 руб.)¹. После нового кризиса 1998 г. показатели падения выросли, по меньшей мере, в 2—2,5 раза. Таким образом, к концу века средний уровень жизни упал в 4—5 раз, а у некоторых групп населения — в 7 раз и более. Несмотря на заметное экономическое оживление, в 2002 г. эксперты продолжали спорить о том, восстановлен ли так называемый докризисный (т. е. первой половины 1998 г.) уровень пенсий и зарплаты. Так, по оценкам М. Шмакова, лидера Федерации независимых профсоюзов России (ФНПР), вошедшей в блок с Правительством, в 1998 г. средняя зарплата в стране составляла 170 долл., тогда как в октябре 2002 г. — 130 долл. Это в 8—10 раз ниже, чем в индустриально развитых странах, в «клуб» которых стремится Россия. Отметим, между прочим, что в действительности средней заработной платы в 1300 долл. нет ни в одной из развитых стран, где этот показатель не опускается ниже 2500 долл.

Честный труд вообще, труд большинства квалифицированных специалистов — в особенности, обесценился, как никогда, причем ниже всего оказалась заработная плата работников оборонных предприятий, медицины, науки, образования, культуры и сельского хозяйства.

Если социальное расслоение в развитых странах Запада, с точки зрения соотношения высшего, среднего и низшего классов, обобщенно выглядит как 10% : 60% : 30% населения, то в России это соотношение составляет 5—7% : 15—20% : 75—80%. Другими словами, на фоне всеобщих призывов представителей властвующей элиты воссоздать в стране средний класс фактически он был резко сокращен, едва ли не ликвидирован. Врачи, педагоги, инженеры, квалифицированные рабочие и другие слои, образующие основной массив среднего класса в индустриально развитых странах, а равно и в СССР (при более низком уровне жизни), в результате «реформ» по уровню доходов переместились в низший класс, а то и вообще оказались за чертой бедности.

Социальное неравенство в России, стремительно возникший разрыв между тонким слоем богатых и обнищавшим большинством населения выступает как производная не общего роста благосостояния (как, например, в Китае), но по причине распространения бедности. По данным директора Института социально-политических исследований РАН Г. Осипова, децильный коэффициент (соотношение доходов 10% самых богатых и 10% самых бедных граждан) возрос с 5 в СССР до, как минимум, 12—15 уже в середине 1990-х гг.², что превышает аналогичные показатели многих стран Западной Европы и США. Другие эксперты дают более высокие оценки уровня социального неравенства.

По данным Правительства, бедные в России (т. е. лица, имеющие доход ниже официально установленного прожитого минимума) составили в конце 2001 г. 24%. Однако одновременно заместитель Министра экономического развития и торговли А. Дворкович признал на парламентских слушаниях 18 февраля 2002 г., что в «адресной» социальной помощи нуждаются не менее 50% населения! Это не случайно, ибо потребительская корзина в России рассчитана по нормам Организации Объединенных Наций, предназначенным для развивающихся стран Азии и Африки.

¹ Коптюг В. А., Матросов В. М., Левашов В. К., Демянко Ю. Г. Устойчивое развитие цивилизации и место в ней России: проблемы формирования национальной стратегии. Москва — Новосибирск: Изд. СО РАН, 1996. С. 42—43.

² Осипов Г. В. Россия: Национальная идея. Социальные интересы и приоритеты. М.: Фонд содействия развитию социальных и политических наук, 1997. С. 47.

Сказанное в целом подтверждается и данными опросов Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Так, во втором квартале 2002 г. 65% опрошенных заявили, что им приходится отказываться от лечения, поскольку на это не хватает средств. Почти половина населения испытывает трудности даже с приобретением продуктов питания. Лишь 13—15% могут позволить себе не экономить на товарах и услугах, привычных для человека развитых стран. 70% вынуждены постоянно экономить на отдыхе. И только 8% могут себе позволить отдыхать, как считают нужным.

Согласно другому опросу ВЦИОМ, в начале 2001 г. 23% населения России относили себя к группе, которая едва сводит концы с концами; 42% — к группе, у которой хватает средств на продукты питания, но покупка одежды вызывает проблемы; 28% — к группе, которая не испытывает проблем с деньгами на покупку продуктов питания и одежды, однако покупка товаров длительного пользования вызывает проблемы; наконец, только 1% опрошенных заявили, что не испытывают проблем с деньгами¹.

По данным организации «European children's trust», в конце 1990-х гг. в 10 посткоммунистических странах Восточной Европы и бывшего СССР за чертой бедности оказались 160 млн. человек (около 40% населения). Среди них примерно 50 млн. детей, в т. ч. 40 млн. — в странах бывшего СССР. За 10 лет количество таких детей выросло в 10 раз. По оценкам Комитета по делам женщин, семьи и молодежи Госдумы третьего созыва, в 2002 г. среди 24 млн. российских семей с детьми 22 млн. имели доходы ниже прожиточного минимума. Не удивительно, что в начале того же года количество беспризорных детей в России оценивалось экспертами Минобразования приблизительно в 1 млн., Генпрокуратурой — около 2 млн., а независимыми экспертами — от 3 до 5 млн., что сравнимо с уровнем беспризорности после гражданской или Великой Отечественной войн, а, возможно, и превышает его!

Еще один показатель социальной катастрофы — массовая безработица. По оценкам ФНПР, в России в середине 1998 г. насчитывалось около 2 млн. зарегистрированных безработных, около 8,5 млн. ищущих работу, а с учетом скрытой безработицы общее количество безработных составило около 20 млн. человек. Несмотря на существенный рост производства в 1999—2001 гг., безработица в начале 2002 г. оценивалась экспертами в 8% и оставалась серьезной социальной проблемой. По прогнозам Минтруда России, подтвержденным экс-премьером М. Касьяновым на заседании Госдумы ФС РФ в январе 2004 г., в краткосрочной перспективе количество официально зарегистрированных безработных будет расти.

В июне 2002 г. зарубежные и отечественные средства массовой информации практически одновременно передали два сообщения:

- 1) США признали Россию страной с рыночной экономикой;
- 2) Генеральный секретарь ООН Кофи Анан и американский президент Джордж Буш включили Россию в список 19 стран, где торгуют людьми. Согласно законодательству США, против таких стран могут применяться экономические санкции.

Оба факта в совокупности наглядно символизируют крайнюю противоречивость последствий новейшей российской революции и огромную социальную цену экономических преобразований.

2.5. Катастрофа социально-нравственная. Разрушение нравственного здоровья общества выразилось в его криминализации и наркогизации, эпидемии болезней, вызываемых антисоциальным поведением, и замещении социальных и патриотических ценностей антисоциальными и антипатриотическими.

В конце 1990-х гг. по уровню коррупции Россия вошла в число самых криминальных стран, заняв, согласно одному из международных опросов, 76-е место среди 85 государств. Не менее 10 лет через электронные средства массовой информации бездуховность насаждалась «верхами», которые не только заполнили эфир воинствующей пошлостью, но открыто заявляли, что «деньги не пахнут», и сами подавали пример. В значительной степени эта тенденция сохранилась и в настоящее время.

За исключением кратких исторических периодов, страна никогда не чуждалась алкоголя. Однако лишь в последние 15 лет массовый алкоголизм соединился с массовой наркоманией. В этот период потребление алкоголя в пересчете на чистый спирт составило

¹ Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. М., 2002. С. 6—7.

в России от 14 до 18 литров на человека, включая новорожденных и больных, при критическом для национальной безопасности уровне в 8 литров¹. Это один из самых высоких показателей в мире, а в отдельные годы Россия выходила в абсолютные лидеры. Чрезвычайный характер сложившейся ситуации признан в проекте Концепции государственной алкогольной политики, подготовленном рабочей группой Госсовета.

Одновременно, по данным Управления по борьбе с таможенными правонарушениями Государственного таможенного комитета России, в конце 1990-х гг. оборот наркотиков в стране составлял около 2 млрд. долл., что сравнимо с федеральными расходами на медицину! По данным Минздрава России, употребление наркотических средств и психотропных веществ в 1990-х гг. выросло более чем в 20 раз и продолжает увеличиваться. По данным МВД России, в октябре 2002 г. в стране в немедицинских целях употребляли наркотики 3,5 млн. человек, из них зарегистрированные наркоманы составляли около 317 тыс.

В России практически не осталось населенных пунктов, где бы ни проживали лица, потребляющие наркотики без назначения врача. Во второй половине 1990-х гг. более чем в 3 раза увеличилась смертность среди наркоманов, состоящих на учете в наркологических диспансерах, в т. ч. почти в 4 раза от передозировки наркотиков. Средний возраст приобщения к наркотикам в Москве — 15 лет, однако зарегистрированы уже и 8-летние наркоманы. Наркотизация общества напрямую разрушает его производственный и интеллектуальный потенциал, социальные связи и духовные ценности.

Россия переживает одну из последних в мире эпидемию СПИД, причем в то время, когда показатели распространения этого синдрома в индустриально развитых странах заметно снизились. С 1 января 1987 г. по октябрь 2002 г. в стране официально зарегистрировано около 180 тыс. лиц с диагнозом «ВИЧ-инфекция». Реальное же их число, по данным Всемирной организации здравоохранения, составляет около 700 тыс., по данным Российской академии медицинских наук (РАМН), около 1 млн., по данным американской разведки, от 1 до 2 млн. При этом, например, за 2000 г. СПИДом в России заболели больше людей, чем за предыдущие 10 лет! По оценкам президента РАМН В. Покровского, в ближайшие 5 лет возможен рост числа ВИЧ-инфицированных до 4 млн.

СПИД превращается в мощный фактор депопуляции. При неблагоприятном развитии эпидемии СПИД к 2025 г. средняя продолжительность жизни в России может снизиться до 56 лет. Эпидемия может фактически отрезать пораженные ею страны от глобальных процессов перехода к новой цивилизации. В ближайшем будущем не предвидится ни вакцины, предотвращающей заболевание СПИД, ни эффективного лекарства. В среднем курс лечения одного больного от СПИД в развитых странах обходится в 15 тыс. долл. Российское Правительство выделяет в среднем на одного больного от 3 до 6 долл. — т. е. в 2500—5000 раз меньше, чем требуется².

Не менее опасно и разрушение системы жизненных ценностей, традиционных для России. Социологические исследования второй половины 1990-х гг. показали: свыше 50% молодежи России признают, что главным для них в жизни являются деньги. При этом 20% считают «возможным» и «нормальным» вступление в брак по расчету, 20% — получение взятки, около 10% — взять деньги силой или «взять, что плохо лежит». В сознании 17-летних криминальный авторитет оценивается выше милиционера, профессия телохранителя — выше офицера вооруженных сил и депутата законодательного органа, а эти профессии, в свою очередь, — выше профессии инженера, научного работника, рабочего³.

Россия остается страной с низким уровнем патриотического сознания молодежи. Недавно под руководством экс-министра образования Е. Ткаченко выполнено крупное ис-

¹ Коптюг В. А., Матросов В. М., Левашов В. К., Демянко Ю. Г. Устойчивое развитие цивилизации и место в ней России: проблемы формирования национальной стратегии. Москва — Новосибирск: Изд. СО РАН, 1996. С. 40—42

² Подробнее об этом см.: ВИЧ/СПИД в странах Восточной Европы и Содружества Независимых Государств. Как обратить эпидемию вспять: Состояние проблемы и возможные решения. Программа развития ООН. Братислава, 2004.

³ Ручкин Б. А. Молодежь и становление новой России // Социс. 1998. № 5. С. 93—94.

следование. Согласно опросу 42 тысяч учащихся ПТУ, примерно 31,2% детей не хотели бы родиться и жить в России и еще 21,6% затруднились с ответом на этот вопрос¹.

2.6. Катастрофа социально-демографическая — «русский крест». Эта катастрофа производна от других и, быть может, наиболее опасна.

Начиная с 1992 г., в стране наблюдается резкое снижение рождаемости и одновременно — рост смертности, особенно среди мужчин в трудоспособном возрасте (так называемый «русский крест»). Несмотря на приток беженцев и переселенцев из бывших республик СССР, с 1992 по 1999 г. население России сократилось со 148,3 млн. до 145,5 млн., причем это явление было характерно почти для всех регионов. Если в 1990 г. «естественная убыль» населения зафиксирована только в 9 республиках, краях, областях, то в 1999 г. — в 74. Только за три года (1998—2000) в России стало на 4 млн. меньше детей. Хотя данные переписи населения 2002 г. отразили замедление демографической катастрофы (в стране оказалось не 143,5, как прогнозировали, а 145 млн. человек), общей картины это не меняет.

По самым оптимистическим прогнозам, при сохранении современных тенденций население России в ближайшие 25 лет сократится на 10—15 млн. человек. Согласно же пессимистическому варианту одного из прогнозов Госкомстата, к 2025 г. численность населения страны не будет превышать 100 млн., к 2050 г. — 75 млн., а к 2075 г. — 50—55 млн. человек. Неожиданную актуальность приобрело предостережение Владимира Набокова о том, что Россия может разделить судьбу Древнего Рима: культура останется, а народ исчезнет!

Учитывая, что, по прогнозам ООН, население Китая составит к 2025 г. 1,5 млрд. человек, Индии — 1,6 млрд., что численность населения США также возрастет на 50 млн. и составит 325 млн. человек, можно с уверенностью предположить возникновение новых трудно разрешимых геополитических проблем.

2.7. Катастрофа геополитическая: крушение сверхдержавы, однополярный мир, перекрестные угрозы национальной безопасности.

В результате новейшей революции была разрушена одна из ведущих мировых цивилизаций — Советский Союз (Большая Россия, евразийская цивилизация, российский суперэтнос и т. п.). Российской Федерации (усеченной России), которая утратила статус сверхдержавы, предстоит сложная борьба за сохранение статуса одной из великих держав. При этом, в 1996 г. по «24 основным показателям страна вышла за пределы допустимого критического уровня, за которым начинается **распад общества и государства, физическая и нравственная деградация человека**»².

Так, о падении военной мощи говорят следующие показатели: в 1990—2000 гг. личный состав военно-морского флота сократился в 2 раза, количество подводных лодок — на 50%, морская авиация — на 53%. Аналогичная ситуация сложилась в других родах войск. По сообщению Би-Би-Си, ведущая британская газета «Гардиан» в марте 2001 г. оценивала затопление станции «Мир» как падение независимости России на ее самой высокой границе. Согласно опросам, одобрили такое затопление лишь четверть граждан страны.

Мир фактически стал однополюсным, а границы политического влияния и экономического господства единственной сверхдержавы — США — значительно расширились. Союз НАТО превратился в самый мощный в истории военно-политический блок. Обещание не расширять его, данное в период объединения Германии, ныне грубо нарушено: три бывших союзника СССР по Варшавскому договору — Чехия, Венгрия и Польша — приняты в Североатлантический блок; решен вопрос о приеме в него следующей группы стран, включая бывшие советские прибалтийские республики; о намерении вступить в НАТО заявили Украина и Грузия; даже Президент Белоруссии, разочарованный колебаниями российской политики, высказался в пользу пересмотра отношений с НАТО.

Никакие заверения зарубежных и отечественных политиков о том, что расширение НАТО России не угрожает, не могут успокоить общественное мнение. Не случайно бывший госсекретарь США Г. Киссинджер в статье «Цели НАТО под вопросом» писал

¹ Воспитательная работа в новых условиях (опыт учреждений профессионального образования): Науч.-метод. сборн / Авт.-сост. И. П. Смирнов, Е. В. Ткаченко. М.: Изд. отдел НОУ ИСОМ, 2003. С. 26.

² *Осипов Г. В.* Россия: Национальная идея. Социальные интересы и приоритеты. М.: Фонд содействия развитию социальных и политических наук, 1997. С. 26.

о том, что «любое расширение НАТО неминуемо приведет к проведению новых линий разделов», т. е. к еще большей изоляции России. Неопределенные обещания допустить Россию в Североатлантический блок в отдаленном будущем вряд ли могут восприниматься всерьез, учитывая ее положение на стыке трех цивилизаций: западной, которая, как выяснилось, не готова принять бывшую сверхдержаву как полноценного и равноправного члена; китайской — потенциального лидера XXI в.; мусульманской — наиболее активной (пассионарной) и на этой почве нередко порождающей исламский фундаментализм.

На смену дипломатии, когда это выгодно Западу, приходят силовые решения. Разгром Югославии и война в Ираке знаменуют разрушение существующей системы международных отношений и международного права. Согласно его нормам, военные действия против независимого государства без санкции Совета Безопасности ООН не могут оцениваться иначе, как агрессия. Однако США и их союзники ссылаются на необходимость защиты прав человека посредством «гуманитарной интервенции», доказывая справедливость старой формулы: желающих освободить часто бывает больше, чем желающих освободиться.

Невыразительная позиция российской дипломатии по ключевым вопросам международной политики (французская «Монд» даже окрестила Президента В. Путина за его заявление по иракскому вопросу эквилибристом), появление американских баз и военных контингентов в Средней Азии и Грузии — все это означает превращение России в страну с ограниченным суверенитетом, едва ли не автоматически следующую в кильватере внешней политики США.

Вопреки оптимистическим ожиданиям конца 1980 — начала 1990-х гг., которые разделяли многие выдающиеся ученые и политики, в результате разрушения Советского блока не сократилось, но значительно возросло количество региональных вооруженных конфликтов, которые фактически стали частью затяжной войны между богатым Севером и бедным Югом, между западной и мусульманской цивилизациями и т. п. При определенных условиях эти локальные конфликты вполне способны перерасти в конфликт глобальный.

* * *

Аналогичные процессы характерны отнюдь не только для России и потому не могут быть объяснены главным образом отечественной ментальностью. Хорошо известно, что положение в большинстве бывших республик Советского Союза еще хуже. В революционный период не избежали серьезного падения производства и уровня жизни страны и Восточной Европы. Так, в 1990 г. в Польше на 24% сократилось промышленное производство, 20% населения имели доходы ниже прожиточного минимума, возникла гиперинфляция, составившая 581%. В 1991 г. промышленное производство сократилось еще на 14%, доля населения, живущего ниже прожиточного минимума, увеличилась в 1992 г. на 41%¹.

В Венгрии объем промышленного производства в 1991 г. сократился на 44%, а объем сельскохозяйственного — на 45%. Количество безработных увеличилось с 1,7% в 1990 г. до 12% в 1994 г. Даже в Чехии, тогда самой благополучной с экономической точки зрения из бывших социалистических стран, реальная зарплата снизилась в 1990—1994 гг. на 18%, а по ВВП на душу населения Чехия продолжала отставать от Греции, занимавшей последнее место в ЕС².

Количество фактов, иллюстрирующих катастрофичность непосредственных результатов революции, без труда можно увеличить на несколько порядков. Все они убедительно доказывают, что и в данном отношении российская социально-политическая ситуация 1990-х гг. подпадает под общую типологическую характеристику революционной катастрофы.

3

Итак, не каждая катастрофа — революция, но каждая революция — в той или иной степени катастрофа. Из такого понимания непосредственно вытекает **ситуационная законо-**

¹ *Зубачевский В. А.* История Польши, Венгрии, Чехии, Словакии (конец 80 — середина 90-х гг. XX в.). Омск, 1996. С. 12, 15, 21.

² *Зубачевский В. А.* История Польши, Венгрии, Чехии, Словакии (конец 80 — середина 90-х гг. XX в.). Омск, 1996. С. 37, 38, 58.

мерность, согласно которой первоначальные результаты революции неизбежно оказываются противоположными объявленным лозунгам.

В самом деле, увлечь народ на революционные действия, наряду с ненавистью к прежней системе, могут лишь обещания близкого «светлого будущего». Идеалы человечества потому и идеалы, что они возвышенны, чисты и прекрасны. Но идеалы революции возвышенны, чисты и прекрасны вдвойне. Среди них мы почти всегда находим свободу, равенство, братство, народовластие, чуть реже — независимость, просвещение и т. п. Однако в условиях катастрофы все эти идеалы обычно превращаются в противоположность.

Если бы «железнобоким» армии Кромвеля, состоявшей в основном из свободного крестьянства, кто-нибудь рассказал, что оно будет экономически уничтожено и если бы при том ему поверили; если бы французы — участники штурма Бастилии — точно знали, что за этим последуют сто лет революций, войн, а временами террора; если бы российские мужики, восставшие против армий Колчака и Деникина, предвидели насильственную коллективизацию, террор 1930-х и нищету 1940-х, неизвестно, решились бы они тогда на свой исторический выбор или нет. Впрочем, быть может, в том, что история не знает сослагательного наклонения и большинству людей не дано предугадать отдаленные результаты своих исторических действий, скрыт глубокий смысл. Иначе общественный прогресс мог бы остановиться, и Францией до сих пор управляли бы Бурбоны, а Россией — Романовы.

Одним из первых на закон противоречия объявленных лозунгов и первоначальных результатов революций указал классический марксизм. Остроумные и глубокие наблюдения на эту тему сделал Фридрих Энгельс в известной работе «Развитие социализма от утопии к науке», анализируя последствия Великой французской революции: «... подготавливавшие революцию французские философы XVIII в. апеллировали к разуму как к единственному судье над всем существующим. Они требовали установления разумного государства, разумного общества... И вот, когда французская революция воплотила в действительность это общество разума и это государство разума, то новые учреждения оказались... отнюдь не абсолютно разумными. Государство разума потерпело полное крушение. Общественный договор Руссо нашел свое осуществление во время террора... Обещанный вечный мир превратился в бесконечную вереницу завоевательных войн. Не более посчастливилось и обществу разума. Противоположность между богатыми и бедными... еще более обострилась... Чистоган все более и более становится... единственным связующим элементом этого общества. ... Место насильственного угнетения занял подкуп, а вместо меча главнейшим рычагом общественной власти стали деньги. .. Одним словом, установленные «победой разума» общественные и политические учреждения оказались злой, вызывающей горькое разочарование карикатурой на блестящие обещания просветителей»¹.

Увы, ирония истории, а точнее, закономерность революций такова, что по многим параметрам установленная победой Октябрьской революции советская действительность оказалась злой, вызывающей разочарование карикатурой на блестящие обещания социалистов. И не только потому, что действительность была так уж плоха: по целому ряду параметров послереволюционная действительность во Франции XIX в. и в России первой половины XX в. была лучше, чем дореволюционная. Однако чрезмерно завышены были обещания революционеров, а поэтому разрыв ощущался особенно остро.

Осознанно или неосознанно отражая названную выше закономерность в художественной форме, внуки победителей Октября (1917 г.) в конце 1980-х гг. пели:

Черная смородина —
Деда сны напрасные!
Черная смородина,
Где сажали — красную!

Но не лучше оказалась и участь победителей «Августа 1991 г.» и нового Октября (1993 г.): явившись миру в «белых одеждах» поборников ненасилия, гуманизма и прав человека, они закончили расстрелом Парламента, чеченской войной и построением «бандитского капитализма», не слишком успешно перестраиваемого в последние годы в «авторитарную демократию».

¹ Энгельс Ф. Развитие социализма от утопии к науке // Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Изд-е 2-е. Т. 19. М.: Госполитиздат., 1961. С. 193—194.

Применительно к новейшей революции в России противоположность непосредственных результатов первоначально объявленным лозунгам выглядит следующим образом:

- вместо преодоления «застоя» — глубочайший кризис, в т. ч. абсолютный мировой рекорд по глубине спада в мирное время;
- вместо «вхождения в цивилизацию» — формирование первоначального капитализма, справедливо критикуемого как слева, так и справа в качестве «дикого», криминального, бюрократического и т. п.;
- вместо избавления от бюрократии — соединение в ее лице власти и собственности;
- вместо достойной оплаты квалифицированного труда — вытеснение большей части квалифицированных специалистов из «среднего класса» в «низший класс»;
- вместо подъема жизненного уровня — его падение в несколько раз;
- вместо «экологии культуры», «культурного катарсиса» — господство пошлости и насилия в электронных средствах массовой информации и т. д., и т. п.

Число подобного рода противопоставлений можно было бы умножить без труда. Однако и приведенных вполне достаточно для подтверждения тезиса о революционном характере социально-политического процесса в России 1990-х гг. и о противоположности объявленных целей и первоначальных результатов революции.

Вопрос о том, насколько отдаленные последствия новейшей российской революции будут соответствовать ее первоначальным лозунгам, остается открытым и зависит от многих факторов, включая, в первую очередь, выбор курса экономической политики.

В этой связи стоит заметить, что данная противоположность, наряду с феноменом «маятника» и характеристикой революции как всеобщего конфликта, о которых речь пойдет ниже, является, по-видимому, формой проявления упоминавшегося ранее более общего социально-философского закона — закона противоречивости, более того антагонистичности общественного прогресса. Сама же революция представляет собой момент истории, в котором этот закон проявляется наиболее ярко, а антагонистический характер общественного прогресса, включая переход явлений в свою противоположность, наиболее очевиден.

Опубликовано: *Смолин О. Н.* Политический процесс в современной России: учебное пособие. Москва.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2004. С. 43—67.

ДИАЛЕКТИКА ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ И АВТОРИТАРНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ В РОССИЙСКОМ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

Каковы бы ни были ситуационно-типологические и особенно-специфические характеристики новейшей российской революции, связанные с ними процессы привели к зарождению элементов демократии в советский период, которые сохранились и трансформировались в период постсоветский. Эти сдвиги в целом следует расценивать как весьма позитивные, что, однако, не исключает наличия глубоких противоречий в политическом процессе и в нарождающейся политической системе, а также мощных «откатных» тенденций, идущих в направлении восстановления авторитаризма.

В принципе, смена отечественных политических режимов в 1985—2000 гг. вполне укладывается в схему, хорошо известную еще античным мыслителям: авторитаризм — попытка создания «демократии без берегов» (охлократии) — новое нарастание авторитарных тенденций. Эта логика вполне соответствует феномену «маятника».

Социально-политические революции (т. е. социальные революции, осуществляемые посредством политического переворота, предполагающие слом прежней политической системы, замену политических элит и т. п.) по самой их природе вообще редко совместимы с более или менее последовательной демократией, что подтверждает и статистический анализ: в подавляющем большинстве случаев новая власть либо с самого начала устанавливается как авторитарная, либо на смену периоду революционной демократии приходит период революционной диктатуры.

Даже в ситуациях подлинно великих и прогрессивных социальных революций на практике до сих пор практически нигде не удавалось разрешить противоречие между демократической природой такой революции и авторитарной формой власти, вытекающей из революции политической. Коренная ломка (или «радикальная трансформация») одной социетальной системы и замена ее другой, как правило, невозможна без сильной власти. Такой власти требуют: множественные катастрофы и мобилизационная экономика, с по-

мощью которой их обычно приходится преодолевать; необходимость регулирования и подавления социальных конфликтов, угрожающих полным разрушением общественной системы; деструкция социальных институтов, связанная с нею аномия и политическая анархия и т. п. Однако, с другой стороны, как показывает исторический опыт, «диктатура пролетариата» очень легко превращается в диктатуру бюрократии, а харизматические лидеры — в вождей авторитарных или тоталитарных режимов.

Теоретические ключи к решению данной проблемы хорошо известны. Главный из них — развитие «демократии участия» (партисипаторной демократии), «базисной демократии», «самоуправления трудящихся» и т. п. Однако с помощью этих ключей «дверь» в подлинно гуманное и демократическое общество до сих пор открыть не удалось.

Именно революционный характер социально-политического процесса стал главной причиной срыва попыток заключения пакта о гражданском согласии, неоднократно предпринимавшихся в России, по аналогии с пактом Монклоа, обеспечившим в Испании плавный переход от авторитаризма к демократии. Возможность такого перехода определяли три основные особенности испанского политического процесса: постепенность; легальность, которая не противопоставлялась, как в России, легитимности в ее веберовском понимании, но выступала ее основой (законы, принятые в период авторитаризма, соблюдались до тех пор, пока не отменялись законным же порядком); опережение экономических реформ политическими. Сопоставление данной сущностной характеристики испанских реформ с опытом Китая, где, напротив, экономические реформы осуществлялись в условиях относительной политической стабильности, указывает на статистическую закономерность более общего характера, а именно: вероятность одновременных успешных преобразований всех сфер жизни общества достаточно низка.

Характер политического процесса в большинстве постсоциалистических стран был совершенно иным: не постепенным (эволюционным), но революционным; основанным главным образом не на легальности, но на «революционном правосознании», готовности следовать праву лишь в той мере, в какой оно не противоречило «интересам реформ»; не последовательным, но параллельным во всех сферах общественной жизни. Последнее было детерминировано тем, что в Испании авторитарный режим сменялся демократическим при сохранении типа экономической системы общества (рыночно-капиталистической), тогда как в Восточной Европе и бывшем СССР главной составляющей процесса стала именно смена типа общественно-экономической системы.

При этом революционный характер политического процесса с неизбежностью породил: острые конфликты между политическими субэлитами и ветвями власти, особенно вновь избранными президентами и парламентами, — конфликты, разрешаемые с помощью политического и военного насилия, включая малые гражданские войны; создание в большинстве стран с переходной экономикой суперпрезидентских республик; незаконный роспуск парламентов как «тормоза реформ»; продление президентских полномочий путем референдумов; в ряде случаев — ущемление в правах национальных меньшинств; замену выборности всеобщим назначением руководителей исполнительной власти; ограничение роли власти судебной и т. д., и т. п. Исключение из правила составляют либо малые страны с европейским типом политической культуры (Чехия), либо страны с чисто декоративной парламентской властью (Туркменистан, Узбекистан).

В условиях новейших революций в большинстве стран бывшего СССР существовало, как минимум, три основных фактора (или группы факторов), детерминировавших, при всех различиях в интенсивности их проявления, нарастание авторитарных тенденций:

- 1) чрезвычайно широкое использование механизмов плебисцитарной демократии;
- 2) подавление законодательной власти исполнительной властью вообще и президентской властью — в особенности;
- 3) крушение попыток создания новых массовых движений левой, левоцентристской либо просто социальной направленности.

Три названных фактора, которые резко ограничили возможность воздействия законодательства на политический курс и которые автор в свое время характеризовал как три трагедии российской демократии, заслуживают специального рассмотрения.

1. Исследованию роли плебисцитарных механизмов в формировании политической системы постреволюционной России в работах автора предпослан **анализ места соответствующей теории среди различных концепций демократии**. При всем многообразии таких кон-

цепций и их классификаций для целей настоящего исследования наиболее важно подразделение последних в зависимости от преобладающей ориентации на прямую или представительную демократию на:

а) плебисцитарные (идентиторные), которые ориентируются непосредственно на волю народа, отвергают легитимность конфликта интересов и исходят из предположения, что воля народа выражается непосредственно на народных собраниях или в результате всеобщего голосования, а реализовать ее может не обязательно сам народ, но также уполномоченный им лидер или партия;

б) репрезентативные (представительные), которые интерпретируют демократию как компетентное и ответственное перед народом представительное управление, видя в парламентской демократии защиту от сиюминутных массовых настроений и увлечений, иррациональных и эгалитарных тенденций массового сознания и связывая эффективность управления с разделением труда и компетентностью специалистов.

На протяжении последнего столетия отечественной истории своеобразной экспериментальной апробации в России были подвергнуты две концепции: марксистская, авторы которой принадлежали к числу наиболее радикальных сторонников представительной демократии (но отнюдь не предполагали ею ограничиваться), и концепция М. Вебера, представляющая собой своеобразную интерпретацию идеи о непосредственном народном волеизъявлении.

По иронии истории, но в точном соответствии с ситуационными закономерностями революции, обе эти теории дали результаты, прямо противоположные ожидаемым. По замыслу авторов марксистской концепции демократии, ее реализация уже в сравнительно короткий период диктатуры пролетариата должна была привести к демократии нового типа, обеспечивающей власть трудящихся, а затем к постепенному отмиранию государства вместе с демократией как его политической формой. Однако страна получила продолжительную серию сменяющих друг друга тоталитарных и авторитарных режимов. Аналогичным образом, согласно замыслу М. Вебера, разработанная им концепция плебисцитарной демократии должна была обеспечивать харизматическому лидеру свободу от сковывающего влияния бюрократии и тем самым — возможность стратегического прорыва в переходных обществах. Поскольку понятия типа «народный суверенитет», «народовластие» и т. п., согласно Веберу, утопичны, немецкий политолог предлагал ограничить роль народа в политическом процессе избранием сильного авторитарного лидера, который, в свою очередь, должен ограничить дальнейшее вмешательство народа в политику, вместе с тем защитив его от бюрократии. Однако в России 90-х гг. эта концепция была использована как главный механизм легитимации результатов «революции управляющих»!

Система, созданная по модели Макса Вебера, может более или менее успешно функционировать, не вырождаясь в чистый авторитаризм, лишь при определенных условиях.

Первое из них — гражданско-демократический тип политической культуры вообще и развитые демократические традиции — в особенности. Только лидер, который на уровне культурных архетипов впитал уважение к Закону и правам граждан, получив на выборах большую власть, способен воздерживаться от того, чтобы узурпировать ее целиком. Только граждане, воспитанные в тех же традициях, не позволят избранному ими лидеру это сделать. Поэтому подобная система сравнительно успешно функционирует в США или Франции, но в большинстве случаев рождает авторитаризм в Латинской Америке или в государствах бывшего СССР.

Второе условие — сильная политическая оппозиция, имеющая доступ к средствам массовой информации. В противном случае общественным мнением зачастую удастся манипулировать в направлении, выгодном для правящей политической элиты. Если в предыдущих революциях преобладающими были методы принуждения, включая прямое насилие, то в новейших революциях конца XX в., включая российскую, преобладает именно политическое манипулирование.

Разумеется, подобные методы широко используются во всех странах, в том числе самых демократических. Однако для России и других стран, переживших новейшую революцию, особую важность имеет как раз смена методов политического управления, их новизна, поскольку в предыдущий период большинство граждан привыкли принимать навязанное им мнение за свое собственное. Лишь новейшие социологические исследования

показывают снижение доверия к средствам массовой информации, а также эффективности их действия на массовое сознание.

Третье и, по-видимому, главное условие — относительная общественная стабильность. В обстановке высокой социальной напряженности, а тем более глубоких политических и экономических кризисов лишь немногие граждане способны сохранить здравый смысл и делать свой выбор вполне осознанно. В революционных же условиях, когда политически активное меньшинство народа, движимое ненавистью к прежней системе и надеждами на лучшую жизнь, с одной стороны, разрушает привычные устои экономического и духовного бытия, а с другой, — страдает от возникающего хаоса, избирателям вдвойне труднее принять сколько-нибудь взвешенное решение и просчитать последствия своих действий. Немаловажно и то, что, как уже отмечалось, в такой исторический период новые иллюзии множатся почти столь же быстро, сколь низвергаются старые. Исключающие друг друга результаты референдумов и прямых выборов, с легкостью достигавшиеся правящими политическими элитами России и стран СНГ в 90-х гг., как раз и отражают нестабильность в обществе, зигзаги революции.

На взгляд автора, во-первых, разрабатывая данную концепцию в качестве элемента стратегии антибюрократического прорыва, М. Вебер явно имел в виду не социальную революцию, противником которой он был, но политическую реформу; во-вторых, на взгляд автора, даже в исторической ситуации реформы риски, связанные с реализацией веберовской концепции (авторитаризм, злоупотребление властью и т. п.), существенно превышают шансы на осуществление прорыва к более высокому типу рациональности.

Сказанное о необходимых условиях, обеспечивающих относительную эффективность и безопасность функционирования плебисцитарной демократии по модели М. Вебера, относится в основном и к иным плебисцитарным моделям и механизмам легитимации власти, и, в частности, к использованию референдумов при принятии политических решений.

Анализ ситуации в развитых индустриальных странах показывает, что даже при наличии названных выше условий в статистически значимом большинстве случаев референдум выигрывает тот, кто его проводит. Если же такие условия отсутствуют, плебисцитарная демократия, которая, на первый взгляд, представляется высшим воплощением народовластия, на самом деле дает политической элите чрезвычайно широкие возможности манипулирования волеизъявлением народа. Причем данный вид манипулирования с аксиологической точки зрения едва ли не худший, ибо его можно характеризовать, перефразируя известную формулу К. Маркса, как манипулирование народом посредством самого народа.

Очевидно, что в России и бывших республиках СССР, где использование плебисцитарных механизмов легитимации власти новой политической элитой приобрело чрезвычайно широкий размах, все три охарактеризованные выше условия эффективного функционирования данных механизмов отсутствуют. Поэтому соответствие волеизъявлению народа результатов референдумов и прямых президентских выборов, является проблематичным, а иногда ставится под сомнение международными организациями (Беларусь, Казахстан, Узбекистан, Туркменистан, Украина и др.). В одних случаях эти результаты просто игнорировались (например, результаты референдума 17 марта 1991 г. о сохранении СССР); в других — референдумы по одному и тому же вопросу в короткие сроки давали прямо противоположные результаты (например, на Украине 17 марта и 1 декабря 1991 г.); в третьих — законно избранные таким путем президенты вскоре лишались власти (З. Гамсахурдиа в Грузии, А. Эльчибей в Азербайджане).

Совместно с политэкспертом А.Ю. Глубоцким автором создана база данных о референдумах на территории СССР и бывших республик СССР в 1991—2000 гг., включая сведения об 1 общесоюзном референдуме, 2 референдумах в республиках и бывших республиках СССР (в т. ч. 6 общероссийских), 24 референдумах в субъектах Российской Федерации, созданных с учетом национальных особенностей (республики и округа), 13 референдумах в других субъектах РФ, 2 региональных референдумах в бывших республиках СССР и 4 референдумах в непризнанных республиках. При этом, в случае вынесения на референдум нескольких вопросов одновременно, референдум по каждому из них рассматривался в качестве особой политической единицы и особого объекта исследования.

Анализ собранных данных показывает, во-первых, чрезвычайно высокий процент референдумов, выигранных организаторами. Среди исследованных 96 референдумов 70 могут быть однозначно оценены как выигранные инициаторами (72,9%); 19, на которых

был получен отрицательный ответ или которые не состоялись, условно могут быть оценены как проигранные (19,7%); в 7 случаях однозначная оценка итогов референдума в категориях «победа или поражение организаторов» затруднена.

Во-вторых, выявляется четкая зависимость последствий референдума от того, соответствовали или не соответствовали намерения его организаторов господствующей исторической тенденции и прежде всего — сущностным характеристикам и закономерностям революции как исторической ситуации. Помимо описанных выше условий эффективного функционирования плебисцитарной демократии, именно такое соответствие обеспечило, например, правящей политической элите победу в апреле 1993 г. на референдуме по вопросу «Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б. Н. Ельцину?» в ситуации колоссального падения производства и жизненного уровня. Именно такое несоответствие обусловило нежелание и неспособность союзной политической элиты обеспечить реализацию результатов референдума 17 марта 1991 г.

В научных и публицистических работах автора показана особая роль и антидемократический характер использования плебисцитарных механизмов при *принятии Конституции РФ 1993 г.* При этом были сформулированы аргументы как общетеоретического, так и конкретно-исторического характера.

Суть общетеоретических аргументов заключается в том, что референдум по проекту Конституции в целом, а также по проекту основных ее положений «в пакете», является отнюдь не актом сознательного выбора модели общественного и государственного устройства, но всего лишь актом выражения доверия или недоверия правящей политической элите и (или) политическому лидеру: во-первых, на таком референдуме гражданам по существу предлагается дать единственный ответ на несколько десятков (или сотен) разнородных вопросов, однако с рациональной точки зрения такой однозначный ответ невозможен; во-вторых, подавляющее большинство населения в любой стране (а тем более в кризисной, революционной России) проектов Конституции вообще не читает, даже если они выносятся на референдум; в-третьих, большинство из абсолютного меньшинства граждан, прочитавших проект Конституции, не имеет достаточной политико-юридической квалификации для его глубокого осмысления.

Однако и вариант референдума по основным положениям Конституции, когда гражданам приходилось бы голосовать за них не «в пакете», а за каждое в отдельности, отнюдь не избавляет организаторов и население от трудностей, средоточием которых оказывается «вопрос о вопросах» (т. е. о том, какие вопросы выносить на референдум и как их формулировать?), причем эти трудности условно могут быть разделены на три основные группы:

— политико-юридические — в случае весьма вероятного утверждения не всех, а лишь части концептуальных положений новой Конституции, работу над ее проектом по сути пришлось бы начинать сначала;

— политико-морального характера — какие именно основы общественного и государственного устройства должны считаться устоявшимися, самоочевидными, и о каких следует опрашивать мнение народа, ставя их тем самым под сомнение (обычно политические элиты выносят на референдум лишь такие вопросы и в таких формулировках, по которым поддержка народа была бы в высокой степени гарантирована, и нет никаких оснований полагать, что российская элита стала бы исключением из этого правила);

— политико- и юридико-технические — даже при подлинном желании не манипулировать населением, а выявить его действительное мнение, весьма сложно найти формулировки, позволяющие получить результат, который нельзя было бы интерпретировать различным образом (проанализировано на примере проблемы президентской и парламентской республики в России).

Что касается конкретно-исторических условий принятия российской Конституции в декабре 1993 г., то референдум проводился не только по самой недемократической модели (голосование за Конституцию в целом), но и в ситуации, близкой к чрезвычайному положению при фактической делегитимизации всех основных институтов государственной власти, что нашло отражение в соответствующем решении Конституционного Суда. Действительно, Президент Российской Федерации:

- не имел права указом отменить прежнюю Конституцию, однако отменил;
- не имел права распускать Съезд народных депутатов России, однако сделал это;

- не имел права назначать референдум, однако назначил;
- назначил выборы в двухпалатный парламент до того, как конституционное решение о его создании было формально узаконено референдумом;
- не имел права указом отменить множество законодательных актов, однако аннулировал их действие;
- приостановил деятельность Конституционного Суда;
- не включил в число отмененных законов действовавший Закон «О референдуме РСФСР» и, следовательно, даже по революционной (нелегальной, противозаконной) законности этот закон продолжал действовать, а результаты референдума необходимо было определять в соответствии именно с ним.

Посредством референдума 12 декабря 1993 г. Конституция РФ приобрела псевдoleгальный характер. Тем самым, во-первых, была окончательно установлена крайне диспропорциональная система распределения полномочий между законодательной и исполнительной властями, а во-вторых, введен в действие текст статьи 43 Конституции, устанавливающей право на образование.

2. Анализируя **основные тенденции в развитии отношений между законодательной и исполнительной властями в СССР и России**, автор показал, что на последних этапах периода реформ (со второй половины 1988 и примерно до второй половины 1990 г.) господствующей тенденцией было движение страны в направлении представительной демократии, а одним из основных требований политической оппозиции стал лозунг: «Власть — Советам». Однако, в соответствии с законами революции, уже в конце реформистского периода в новую мифологию вошли два деструктивных политических мифа, а именно:

- 1) Советы — антипод парламентаризма.
- 2) Всевластие Советов таит в себе угрозу новой диктатуры.

В действительности, как показано автором, *Советы — не антипод представительной демократии*, но одна из форм ее реализации, причем самых радикальных. Историческая драма Советов заключалась не в том, что они были антидемократическим политическим институтом, но как раз напротив, в том, что они были слишком демократичны и в этом отношении превосходили реальные возможности эпохи. В обоих случаях, когда предпринимались попытки реализации концепции советской демократии, в 1917—1918 и в 1989—1990 гг., наряду с необычным всплеском народной инициативы, эти попытки дали и массу негативных последствий, причем пороки оказались продолжением достоинств, а достоинства превратились в собственную противоположность:

- демократизм — в популизм, поскольку депутаты, подконтрольные избирателям, легко принимали решения, не обеспеченные организационными и финансовыми ресурсами;
- антибюрократизм — в непрофессионализм, ибо выходцы из народа не владели искусством законодательства и административного управления;
- децентрализация — в «парад суверенитетов», вплоть до суверенитета отдельного уезда или района.

Поскольку аналогичные тенденции в период революционной демократии наблюдались в большинстве стран (например, во французской революции 1789—1794 гг. и в европейских революциях 1848—1850 гг.), очевидно, что они представляют собой органические пороки не столько советской системы, сколько первоначального этапа демократического развития вообще.

Второй миф заслуживает внимания в силу:

- своеобразной политической устойчивости при противоположном аксиологическом использовании: он входил в мифологию советского и постсоветского периодов, однако в первом случае власть Советов оценивалась как одно из главных достижений, тогда как во втором — как наследие антидемократического прошлого;
- исторической деструктивности: в первом случае он прикрывал власть «партократии», т. е. партийных органов, а во втором — стремление к установлению нового полуавторитарного режима посредством создания системы суперпрезидентской власти.

Автором показана несостоятельность квазюридической аргументации данного мифа, включая ссылки на ст. 104 Конституции РСФСР (а затем РФ), согласно которой Съезд «правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации», ввиду того, что:

— отражая вектор изменения общественных настроений, Съезд народных депутатов России в первые два года своей деятельности последовательно смещался вправо, что в политической сфере проявилось, в частности, в добровольной передаче все большего объема полномочий по управлению обществом от представительной власти к исполнительной под лозунгом «разделения властей». При этом, в соответствии с логикой революции, данный принцип приобрел содержание, противоположное исходному (ограничение не произвола исполнительной власти, но полномочий Парламента, превращение его, скорее, в законсовещательный, чем в законодательный орган);

— формально присутствуя в Конституции, ст. 104 никогда не применялась на практике, поскольку иными статьями были детально прописаны полномочия Съезда народных депутатов, Верховного Совета, Правительства, а затем и Президента;

— даже в тех случаях, когда российский Парламент принимал решения в полном соответствии с его компетенцией, эти решения исполнялись лишь постольку, поскольку были совместимы с целями и представлениями околопрезидентской политической субэлиты.

В работах автора проанализированы генезис и динамика формирования суперпрезидентской системы в России, включая перераспределение в ее пользу реальной власти за счет иных властных структур. При этом раскрыты антидемократический характер, роль и структура политического мифа, в позитивной форме которого президентская власть была представлена в массовом сознании, включая следующие основные мифологемы:

— иллюзорно-авторитарная, т. е. отражающая массовые авторитарные иллюзии (президентская власть гарантирует порядок в стране);

— квазидемократическая (прямые выборы Президента всеобщим голосованием есть высшая форма демократии, волеизъявления народа);

— псевдогосударственническая (сильный Президент — залог суверенитета («независимости») России);

— псевдореформаторская (сильный президент — гарант радикальных реформ в России, подобно тому, как это имело место в Чили при Пиночете);

— основанная на ложной альтернативе (авторитарная президентская республика как якобы единственное спасение от диктатуры).

Принятые в мае 1991 г. поправки к Конституции РСФСР, как показано автором, нарушили баланс властных полномочий, поставили Президента над Парламентом, а Правительство вывели из-под контроля парламентариев. Об опасности такого подхода на IV Съезде народных депутатов России предупреждали лишь два его участника: автор этих строк и фактический руководитель Конституционной комиссии О. Г. Румянцев, заявивший, что создаваемая президентская система представляет собой смесь французской с латиноамериканской.

В дальнейшем конфликты между двумя ветвями власти, вопреки официальному мифу, развивались не по линии «реформаторы — консерваторы», но между сторонниками революционной ломки прежней системы, сосредоточенными в структурах исполнительной власти, и реформистами, в большинстве своем представленными в структурах власти законодательной (депутаты, по самому их статусу обязанные реагировать на мнение избирателей, не могли с той же скоростью двигаться вправо и принимать «непопулярные» решения, как это делала президентско-правительственная часть политической элиты). Точно так же это были конфликты не между сторонниками президентской и парламентской республики, но между приверженцами (убежденными или вынужденными) различных моделей президентской системы (французской, американской и т. п.) и защитниками системы суперпрезидентской.

Конституция 1993 г. с формально-юридической точки зрения резко изменила, а фактически узаконила сложившуюся практику отношений между президентской и парламентской ветвями власти. При этом по сравнению с парламентами индустриально развитых стран, в т. ч. в президентских республиках, российский Парламент оказался, как минимум, пятикратно ограничен в правах.

Во-первых, депутаты обеих палат российского Парламента ограничены в праве законодательной инициативы. Согласно ст. 104 Конституции РФ, «Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматри-

вающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации».

Поскольку решение вопроса о том, требует ли данный законопроект затрат из федерального бюджета, не всегда очевидно и многократно вызывало споры на пленарных заседаниях Госдумы и заседаниях ее Совета между парламентской и президентской либо правительственной сторонами; поскольку подготовка финансово-экономического обоснования законопроекта, отсутствие которого не позволяет получить заключения Правительства, представляет значительные трудности для парламентских комитетов, аппарат которых в количественном отношении на порядок уступает аппаратам аналогичных комитетов в парламентах развитых стран; поскольку до принятия Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» сроки представления правительственных заключений на проекты федеральных законов не были установлены законодательно и, соответственно, заключения на законопроекты, не поддерживаемые Правительством, направлялись в Госдуму с большими задержками, а соответствующие правительственные документы нередко именовались не заключениями, но замечаниями или отзывами Правительства РФ, что давало возможность президентской либо правительственной стороне утверждать, будто закон принимается в нарушение ст. 104 Конституции РФ; — в силу этих и ряда других причин данная конституционная норма и особенно практика ее применения существенно затрудняли реализацию права законодательной инициативы парламентариями.

Во-вторых, за редким исключением, депутаты Парламента не в состоянии добиться того, чтобы закон вступил в силу без санкции Президента и (или) Правительства. Большинство же законов, направленных на расширение социальных прав граждан, включая законы в области образования, отклонялись Президентом, как правило, по финансовым причинам при юридических мотивировках (см. раздел четвертый).

Согласно Конституции РФ, для преодоления президентского вето требуется 2/3 голосов в обеих палатах Парламента. Поскольку, с одной стороны, подавляющее большинство законопроектов социальной направленности вносилось депутатами от политической оппозиции, а с другой, — в Госдуме всех трех созывов сильны были позиции проправительственных фракций (даже в 1995—1999 гг. левая оппозиция располагала не более чем 210 голосами), одобрение законов в прежней редакции большинством в 300 голосов в каждом созыве Госдумы удавалось менее чем в половине от общего числа попыток.

В Совете Федерации вероятность преодоления президентского вето была меньше и снижалась соответственно тому, как менялся порядок формирования данной палаты. Поскольку Совет Федерации первого созыва формировался путем прямых выборов в двухмандатных округах, а его депутаты непосредственно ощущали связь с избирателями, показатели голосований по социальным законам в такой палате были ниже, чем в Госдуме, однако кардинально от ее показателей не отличались. Совет Федерации второго созыва имел гораздо более низкие показатели голосований по социальным законам, поскольку формировался по должности из руководителей законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ, а следовательно, с одной стороны, федеральная исполнительная власть обладала «рычагами» давления на региональных лидеров в виде трансфертов, субвенций и ссуд регионам, которые они представляли, а с другой, — этим лидерам приходилось предварительно оценивать, способен ли соответствующий региональный бюджет принять на себя часть расходов, которые в большинстве случаев предусматривались тем или иным социальным законом.

Есть серьезные основания полагать, что показатели голосований по социальным законам в Совете Федерации третьего созыва будут еще ниже, чем у региональных лидеров, поскольку члены верхней палаты вообще не станут нести никакой ответственности перед населением, но, напротив, окажутся в высокой степени зависимости от лидеров регионов, с одной стороны, и от федеральной исполнительной власти — с другой.

В-третьих, хотя в случае преодоления вето обеими палатами Парламента действующая Конституция не оставляет Президенту иного варианта поведения, кроме подписания закона, а в случае несогласия — последующего обращения в Конституционный Суд, законы многократно возвращались в обе палаты Парламента без рассмотрения с мотивировкой о действительных или мнимых нарушениях регламента депутатами этих палат. Обращаться же в Конституционный Суд приходилось парламентариям, что на годы затягивало процедуру рассмот-

рения законов и еще более снижало эффективность законотворческого процесса. Так продолжалось вплоть до вынесения Конституционным Судом специального решения по Федеральному закону «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации».

В-четвертых, согласно действующей Конституции, палаты Парламента не наделены правом толкования не только Основного закона страны, но также принимаемых ими федеральных конституционных законов и федеральных законов. Подобная ситуация в парламентской практике более или менее развитых стран — крайняя редкость: по общему правилу, толкование законов осуществляют те, кто их принимает. В России же правом официального толкования Конституции и вынесения решений о соответствии ей федерального законодательства наделен лишь Конституционный Суд, а фактически законы трактуются Президентом. Соответственно, Президент неизменно отклонял попытки депутатов Государственной Думы ввести в различные законопроекты нормы о праве Парламента толковать принимаемые им законы.

В-пятых, по Конституции, российский Парламент не наделен правом контроля над исполнением законов, что также является крайне редким исключением в мировой парламентской практике. Автор этих строк входил в число разработчиков поправки к статье 102 Конституции РФ, предполагавшей наделение контрольными функциями для начала хотя бы верхней палаты Парламента — Совета Федерации, однако эта поправка не была рассмотрена ввиду того, что федеральный закон, устанавливающий порядок внесения поправок в Конституцию, был принят лишь пятью годами позднее.

Таким образом, при действующей Конституции и существующей политико-юридической практике российский Парламент никак не может претендовать на статус полноправного законодательного органа, а тем более первой ветви власти. Он лишь способен помочь либо помешать законодательному (но не фактическому) «запуску» тех или иных нововведений в экономической, социальной и других сферах жизни общества. Эта общая ситуация предопределила и ограничения возможностей законодательного регулирования образовательной политики.

3. Третьим важнейшим условием, способствовавшим нарастанию авторитарных тенденций, включая ослабление воздействия Парламента на политический курс в целом и на образовательную политику в частности, стало **крушение попыток создания новых политических движений левой, левоцентристской и социальной ориентации**. В совокупности с ситуационными характеристиками и закономерностями революции, описанными в разделе первом, это обстоятельство может служить ключом к очередному парадоксу российского политического процесса, а именно: в стране, где, согласно опросам, в ситуации выбора между индивидуальной свободой и социальным равенством до 2/3 населения предпочитают последнее, левые постоянно оказывались в меньшинстве в обеих палатах Парламента (наивысшее достижение — около 45% в Государственной Думе второго созыва) и регулярно проигрывали президентские выборы.

Действительно, в России 90-х гг. существовали, по крайней мере, две группы факторов, которые по логике вещей должны были усиливать левые настроения:

1) провал курса экономической политики в духе «шоковой терапии», о чем речь шла в разделе первом;

2) особенности национальной ментальности, в которой прочно укоренились представления о социальной справедливости коллективистского и во многом уравнительного характера. Многочисленные представители социогуманитарных наук, различающиеся парадигмальными и политическими воззрениями, в том числе на основе исследований методами контент-анализа, давно сделали вывод о том, что «архетипы» классической российской культуры, включая культуру XIX и начала XX вв., ориентированы не на материальный интерес и личное обогащение, а, скорее, на нестяжательскую самореализацию, а иногда — самоотречение в интересах других людей. Пропаганда примитивной рыночной психологии плохо совместима с таким культурным контекстом.

Однако роль названных выше факторов, в иных условиях способных вызвать «левый поворот», в ситуации новейшей российской революции весьма неоднозначна. Так, экономический кризис и связанное с ним обнищание широких слоев населения вызывали, скорее, не леводемократические, но крайне левые (неосталинистские) и крайне правые настроения либо апатию и равнодушие к любой политике. Уравнительные же стереотипы

массового сознания, во-первых, как уже отмечалось, были использованы при осуществлении ваучерной приватизации, а во-вторых, регулярно провоцируют массовое недовольство не столько нуворишами, воспользовавшимися результатами приватизации, сколько представителями низшего (в лучшем случае — среднего) класса, получающими якобы несправедливо более высокую заработную плату (пенсии, льготы и т. п.).

Проанализированные в разделе первом факторы «правого поворота» следует дополнить еще одним, причем весьма парадоксальным: доминирование левой психологии при неприятии левой идеологии. В силу революционного отрицания и ненависти ко всему старому, широкие слои электората (до 1/3), не голосуют на выборах за левые политические течения, нередко превосходя их лидеров левизной настроений, поскольку не приемлют партийных названий и терминологии, ассоциирующихся с «социалистической» эпохой, но либо вообще не участвуют в выборах, либо голосуют за тех, кого принимают за новую оппозицию левого толка.

В таких условиях, с точки зрения политики вообще и образовательной политики в частности, необходимость новых массовых движений левой и (или) социальной ориентации обуславливалась как общими, так и конкретно-историческими причинами.

Во-первых, именно конкуренция левых и правых в политике в индустриально развитых странах позволяет находить более или менее соответствующее исторической ситуации решение одной из фундаментальных проблем современной цивилизации — проблемы соотношения индивидуальной свободы и социальной справедливости. Общеизвестно, что в данное время и в данной стране более эффективными могут оказаться управленческие решения, лежащие в русле то более левой, то более правой политики, что и обеспечивает попеременный приход к власти блоков социал-демократического и либерально-консервативного типа.

Однако сколько-нибудь объективный макроисторический анализ показывает, что на длинных «дистанциях» социального развития человечества вектор политического курса заметно смещается влево, к более справедливому обществу. Так, феодальное общество (средневековая цивилизация) справедливее рабовладельческого; современный «социальный» капитализм («потребительское общество») справедливее капитализма первоначального и т. п. Другими словами, вопреки известному мнению Р. Арона, по большому счету, более эффективное общество в конце концов оказывается более справедливым, и наоборот. Предположение, будто в конце XX в. эта тенденция кардинально сменялась на противоположную, вряд ли обосновано и во всяком случае нуждается в проверке опытом многих десятилетий.

Подтверждением данному тезису могут служить и тенденции общественного развития в индустриально развитых странах Запада, связанные частью с современным этапом технологической революции, частью — с влиянием «реального социализма», в основном уже ликвидированного, частью же — с отношениями между странами «золотого миллиарда» и так называемым «третьим миром». Речь идет о формировании экономического уклада, основанного на групповой собственности работников или, по крайней мере, на их существенном участии в прибылях и управлении; об относительно высоком среднем уровне жизни; о развитой системе социальных гарантий; об активном экономическом регулировании; об ограничении социального неравенства и т. п. Многие специалисты — от социал-демократов до правых либералов типа Ф. А. Хайека — не без некоторых оснований считают все это проявлением социализации.

Во-вторых, сильная оппозиция — одно из абсолютно необходимых условий сохранения демократии в политических системах современного типа вообще, а в постсоциалистических странах с переходной экономикой — в особенности. В России же при доминировании правых в политике действительная оппозиция может быть только левой. Попытки (например, «Яблока») во второй половине 90-х гг. провозгласить правую оппозицию при наличии фактических представителей данного политического объединения в Правительстве имели чисто тактический характер (сбор части голосов протестного электората) и закончились вместе с созданием либеральной коалиции, включившей «Яблоко» и СПС.

В-третьих, в России 90-х гг., переживавшей маятникообразное движение вправо, новые массовые движения левой ориентации были необходимы не только для сохранения политического равновесия, но и потому, что в таких условиях практически все политиче-

ские течения также оказались сдвинутыми вправо на одну ступень по отношению к их западным аналогам: коммунисты искали варианты сочетания социал-демократических идей с государственнической идеологией, социал-демократы тяготели, скорее, к либерализму, чем к социальности, радикальные же либералы, по сути, разделяли позиции зарубежных неоконсерваторов, а нередко — еще более правые.

Наконец, в-четвертых, идея общедоступного и бесплатного образования, вошедшая в XX в. в число общецивилизационных, по своему смыслу и историческому генезису связана с левой и социалистической идеологией. Соответственно, реальная политическая поддержка законопроектов, направленных на защиту и развитие образования, осуществлялась в Парламенте преимущественно депутатскими голосами левых фракций и групп. Так, выполненный автором анализ результатов 38 голосований фракций и групп в Государственной Думе второго созыва по 17 ключевым законам и законопроектам, направленным на поддержку образования, дает следующие средние показатели: КПРФ — 84,3%; Аграрная депутатская группа — 73,2%; группа «Народовластие» — 66,4%; фракция ЛДПР — 64,6%; «Яблоко» — 56,1%; «Российские регионы» — 49,6%; фракция НДР — 42,3% (при среднем уровне поддержки законов в области образования в 62,8%).

Однако детерминированная историческими условиями потребностью в создании новых массовых политических движений левой и (или) социальной ориентации в России 90-х гг. не была реализована в силу целой совокупности причин не только объективного характера, вызвавших смещение политического курса вправо, но и характера преимущественно субъективного, к которым относятся:

- разочарование широких слоев населения в политике вообще и своеобразная «политическая аллергия» на партийность в частности как реакция на полупринудительную партийность в советский период;

- кадровый дефицит политиков в левой части спектра в силу множества причин, включая массовый уход в бизнес и попытку «капитализировать способности» многочисленных представителей интеллигенции;

- боязнь руководства официальных профсоюзов на протяжении долгого времени втягиваться в политику, а затем смещение позиций профсоюзного руководства вправо (правее многих лидеров, представляющих интересы национального капитала);

- непонимание значительной частью руководства КПРФ стратегических интересов левого движения в целом, предпочтение им узкопартийных интересов и нежелание «делиться электоратом» с другими движениями левой и социальной ориентации;

- организационная слабость и разобщенность левых активистов вне коммунистического и профсоюзного движения.

Совокупность этих причин предопределила ситуацию, когда большинство возникавших новых движений левой, левоцентристской и социальной ориентации либо остались карликовыми, либо вообще сошли с политической сцены.

Крушение попыток создания новых массовых движений левой и (или) социальной ориентации непосредственно сказалось не только на характере российского политического режима, но также на масштабах влияния Парламента на политический курс.

Во-первых, оно облегчило правящей политической элите достижение победы на референдумах и президентских выборах, ибо, создав своим политическим противникам имидж сторонников возврата к прошлому и используя тем самым настроения революционного отрицания, она получила удобную мишень для подконтрольных СМИ и одновременно эффективное средство запугивания населения.

Во-вторых, по тем же причинам и с помощью тех же методов правящей элите удавалось, начиная с 1993 г., уменьшить представительство в парламентах депутатов левой и социальной ориентации. В свою очередь, это затрудняло прохождение через парламентскую процедуру социальных законов, и, в частности, законов, направленных на поддержку образования, а тем более — преодоление президентского вето в отношении таких законов.

В-третьих, отсутствие новых массовых движений левой и (или) социальной ориентации, безусловно, ослабляло, с одной стороны, внепарламентскую борьбу за принятие социальных законов (в том числе в области образования), а с другой стороны, — давление на представителей власти с требованием исполнения уже принятых законов. Профсоюзы, которые в таких условиях могли бы взять на себя соответствующую роль, в большинстве случаев с нею не справлялись, в том числе и по причине самого характера чисто проф-

союзных требований и методов борьбы, предполагающих минимальное вмешательство в политику.

В-четвертых, и главное: отсутствие названных выше массовых движений при слабой реформированности Компартии было дополнительным фактором, сводившим к минимуму шансы левых получить политическую власть и тем самым — принципиально изменить курс экономической и социальной (в том числе образовательной) политики. Опыт постреволюционного развития государств на территории бывшего СССР и постсоциалистических государств в Восточной Европе показывает, что в соответствии с закономерностями революции как исторической ситуации, несмотря на некоторые колебания политического «маятника», ни одна слабо реформированная и не изменившая названия компартия, власть получить не смогла. Напротив, бывшие компартии, объявившие о переходе на социалистические или социал-демократические позиции, в данном регионе приходили к власти неоднократно (Польша, Литва, Венгрия, Болгария), а то и просто ее не отдавали (Узбекистан). Поскольку же КПРФ, фактически изменив идеологию, сохранила название и основные организационные принципы, единственный способ добиться победы на выборах для левого блока в целом заключался в формировании новых массовых движений названного выше типа. Отсутствие же их в политическом спектре в значительной степени предопределило тот факт, что партии, ориентированные на защиту интересов работников, в т. ч. социальной сферы, на протяжении всего рассматриваемого периода находились в оппозиции и могли лишь в той или иной степени влиять на политический курс, но никак не определять его.

Таким образом, три проанализированных выше политических фактора, выступавших как зависимые переменные по отношению к ситуационным характеристикам революции как исторической ситуации и детерминировавших, наряду с факторами экономического и культурного характера, нарастание авторитарных тенденций, непосредственно детерминировали формирование в России авторитарно-демократического режима (демократического — по форме легитимации и авторитарного — по характеру функционирования власти), «режимной системы» (Р. Саква), режима «мнимого конституционализма» (по терминологии М. Вебера). Тем самым были резко ограничены пределы влияния законодательства на политический курс вообще и на образовательную политику — в частности.

Опубликовано: *Смолин О. Н.* Социально-философские аспекты государственной образовательной политики в условиях радикальной трансформации российского общества. Диссертация в виде научного доклада на соискание ученой степени доктора философских наук. Москва, 2001. С. 61—82.

3.3. ИЗ ИСТОРИИ РАДИКАЛЬНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

«ЧЕМ ЧЕЛОВЕК ОБРАЗОВАННЕЕ, ТЕМ ОН ПОЛЕЗНЕЕ СВОЕМУ ОТЕЧЕСТВУ»

Уважаемые коллеги!

В качестве предварительного замечания хочу сказать, что практически все важнейшие документы, которые обсуждаются сегодня, предполагают принятие федеральных законов или внесение изменений в них. Поэтому прежде всего благодарю за возможность высказаться в этом высоком собрании точку зрения профильного комитета основного законодательного органа России — Государственной Думы.

Разумеется, наш статус в Государственной Думе третьего созыва еще не определен окончательно, однако две трети депутатов Комитета по образованию и науке продолжают работу, и это значительно выше средней переизбираемости. В любом качестве, с должностями или без них, мы будем работать в Комитете по образованию и науке. Кстати, делать это станет сложнее: представителей образования в Парламенте от выборов к выборам становится все меньше, а бизнесменов — все больше, и в этом, наверно, есть и наша общая вина. Однако и в такой ситуации с вашей помощью будем делать все, что сможем.

Теперь позвольте сказать несколько слов по трем главным вопросам нашего совещания.

1. Проект федерального закона «Об обеспечении государственных гарантий права граждан на общее образование».

Мы уже говорили инициаторам проекта — ЦК профсоюза работников народного образования и науки, что готовы его поддержать: государство действительно должно отвечать за школу, а не только спрашивать с учителя. (Аплодисменты). Вместе с тем надо понимать, что главных проблем школы закон не решит. Если говорить об оплате труда, таких проблем три: уровень оплаты; ее своевременность; одновременность выплаты в разных районах субъектов Российской Федерации. Устанавливая ответственность субъектов Российской Федерации за заработную плату учителя, закон решает одну из трех проблем — одновременность ее получения — и четко указывает, с кого за это нужно спрашивать. Что касается двух других вопросов, то как бы мы ни перелицовывали «Тришкин» кафтан нынешнего финансирования, в чьи бы руки ни вкладывали жалкие деньги, выделяемые на образование, — в руки местного самоуправления или субъекта Российской Федерации, — на решение этих вопросов денег не хватит. Для этого требуется совершенно иная экономическая политика.

Помимо всего прочего закон нуждается в серьезной юридической доработке, а главное — требует ответа на вопрос о межбюджетных отношениях в субъектах Федерации. Мне приходилось обсуждать законопроект с руководителями образования как субъектов Федерации, так и органов местного самоуправления. Принципиально против него никто не возражал, однако все спрашивали, как будут делиться деньги — по нынешней схеме либо путем консолидации в бюджете субъекта Федерации тех средств, которые пока еще остаются у местного самоуправления? Для ответа на этот вопрос требуется сопровождающий закон (или законы), а без такого ответа предложенный нам закон работать не будет.

II. Двенадцатилетка

Мы прислушиваемся к мнению специалистов Министерства образования и российской академии образования, которые дружно утверждают, что увеличение сроков школьного обучения — это общемировая тенденция, поскольку объем знаний и навыков, необходимых современному молодому человеку, не вмещается в десяти- или одиннадцатилетний курс. Однако совершенно очевидно, что в российских условиях для того, чтобы сказать двенадцатилетке «да», необходимо решить множество вопросов, и прежде всего — социального характера. Вот лишь некоторые из них.

1. Армия. Необходимы поправки в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе», которые дали бы возможность парням после окончания 12-го класса поступить в профессиональные учебные заведения.

2. Трудовые ресурсы. Нельзя забывать, что соотношение работающего и неработающего населения, в том числе пенсионеров, несмотря на низкую продолжительность жизни, в России крайне неблагоприятно, а 12-летка ухудшит его еще более.

3. Кадры. Мы часто слышим, что, если не введем 12-летку, в ближайшие 10 лет из-за сокращения числа детей школьного возраста на одну треть придется сократить и одну треть учителей. Однако это не совсем так. Уже сейчас каждый десятый учитель — пенсионного возраста; каждый третий имеет стаж свыше 20 лет; средняя нагрузка учителей, включая совместителей и пенсионеров, — 24 часа, а многие ведут по 30 часов и более; в большинстве школ в классах не по 25 детей, как это предусмотрено законом, а значительно больше; средняя зарплата учителей сократилась за последние 10 лет примерно в 7 раз и составляет менее половины от средней заработной платы в промышленности. Если политика 90-х гг. в области оплаты педагогического труда в ближайшее время не изменится, нам предстоит не сокращать учителей (за исключением отдельных категорий), а всеми средствами заманивать их в школу.

4. Неравенство. Уже сейчас глубокое социальное расслоение и бедность большинства населения приводят к тому, что равные права граждан в области образования, прописанные в законе, на деле не существуют. И на это нам указывают даже международные организации. «Концепция» объявляет 12-летку общедоступной, хотя на самом деле она может еще более усилить неравенство прав в области образования. Если обеспеченные родители хотят поучить ребенка в сравнительно безопасных школьных условиях лишний год, то в бедных семьях стремятся получить еще одного работника. Следовательно, дорога в вуз для детей из малообеспеченных семей станет еще более трудной.

5. Деньги. Нам говорят, что 12-летка дополнительных затрат не потребует, поскольку детей станет меньше. Но это не так. Во-первых, нынешний уровень финансирования школы в расчете на одного ученика нищенский, и если количество детей сократится, можно будет хоть немного приблизить его к норме. 12-летка же станет этому препятствовать. Во-вторых, почти во всех странах, где введено 12-летнее обучение, оно начинается с 6 лет, а потому требует специальных условий. В обычный школьный класс без ущерба для здоровья 6-леток не посадишь. «Концепция» также утверждает, что в первый класс будут приниматься дети, которым исполнилось 6 полных лет. Следовательно, затраты потребуются в любом случае.

Считаем, что к введению 12-летки следует применить общий алгоритм, который в известном романе выражался формулой: «утром — деньги, вечером — стулья», а в серьезной форме выглядит так: сначала стабилизация положения в школе, ее достойное финансирование, лишь затем — реформа. (Аплодисменты). В противном случае идея может оказаться дискредитированной, а все мы будем повторять за известным политиком: хотели как лучше, а получилось...

III. Доктрина.

В свое время это была наша инициатива, которую поддержало, в хорошем смысле перехватило правительство, за что мы ему благодарны. Мы всегда готовы к конструктивной работе и были бы рады, если бы борьба между ветвями власти всегда сводилась к здоровой конкуренции в деле защиты и поддержки образования.

Сравнивая проекты национальной доктрины и «реформы», которую нам предлагали в 1997—1998 гг., нельзя не видеть принципиальной перемены. Тогда мы с правительством были по разные стороны «баррикад»; теперь «баррикад» нет, и мы работаем совместно. Тогда нам предлагали сэкономить на образовании; теперь мы вместе предлагаем инвестиции в эту сферу.

Я намерен высказать несколько критических замечаний в адрес проекта доктрины, однако прежде прошу вас ее в основном поддержать и хочу повторить то, о чем говорил Председатель профильного Комитета Совета Федерации Валерий Васильевич Сударенков: одна из главных наших задач — в процессе дальнейших согласований не дать «вычистить» из проекта его основное позитивное содержание.

Что касается критических замечаний (или «самокритических», поскольку я соавтор проекта), хочу заметить, что в последнее время в процессе доработки проект был серьезно ухудшен. Вот лишь несколько замечаний.

1. Стиль. Доктрина должна быть легко читаема и содержать предельно четкие формулировки. Однако в последние месяцы доработка делает ее все более похожей на объемные неопределенные документы брежневского периода. Понимая, что за 10 лет кризиса люди истосковались по стабильности, уверен: доктрина не только по содержанию, но и по стилю не должна вызывать ностальгию по прошлому, хотя с точки зрения образования там были выдающиеся достижения, но ориентироваться в будущее.

2. Ухудшение финансовых и социальных параметров. Еще раз хочу поддержать Председателя комитета Совета Федерации: не доктрина должна подстраиваться под бюджеты, как написано в последнем варианте документа, а, напротив, бюджеты — под доктрину. (Аплодисменты).

Как это раньше и было, надо четко записать в доктрине уровень оплаты труда — в соответствии с Законом РФ «Об образовании» и Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Положено любому педагогу иметь среднюю ставку не ниже средней заработной платы в промышленности — так и написать в доктрине. Положена преподавателям вузов средняя ставка на уровне двух средних заработных плат в промышленности — тоже написать открытым текстом. И не позднее 2003 г. Такие предложения, подписанные Председателем Комитета Государственной Думы по образованию и науке И. И. Мельниковым и мною, передаю в Президиум и прошу учесть.

По поводу предложения сделать работников образования государственными служащими, вопреки общему настроению, хочу сказать, что этого делать не надо. Будут платить зарплату или нет — еще не известно, а последнее, что есть, свободу педагогического творчества, потеряем сразу. Нашу демократию вы знаете: будем служить партии власти, а она теперь меняется перед каждым выборами. Правильным было бы такое предложе-

ние: приравнять педагогических работников по оплате труда и социальным гарантиям к государственным служащим. (Аплодисменты).

Если с помощью доктрины и последующих законов не сумеем защитить педагога, ситуация в жизни будет, как в истории, которую я услышал в одной сельской школе. Там мне рассказали, что в «небесной канцелярии» начались реформы, и в суете один учитель вместо рая, куда ему положено по штату, попал в ад. Через три месяца ошибка выяснилась, педагога вызвали к архангелу и спросили, почему он не возмутился и не требовал перевода в рай. Учитель крайне удивился и заявил, что после школы такая жизнь показалась ему раем! (Аплодисменты).

3. Ограничение сферы действия и содержание доктрины.

Совершенно очевидно: причины кризиса образования находятся вне системы образования. Средствами образования эту систему нужно спасать, но невозможно спасти. Невозможно воспитать отношение к образованию как высшей ценности, пока по уровню оплаты труда в России медики занимают обычно пятое место снизу, работники науки — четвертое, работники образование — третье, работники культуры — второе, и, наконец, работники сельского хозяйства — первое место снизу. Школа может бесконечно «сеять разумное, доброе, вечное», но пока телеканалы соревнуются, кто больше покажет сцен насилия или передач «про это», на добрые всходы рассчитывать трудно. Мы можем записать в законах какие угодно гарантии равенства прав в области образования, но пока в стране огромное количество бедных и нищих, эти законы работать не будут.

Поэтому доктрина должна быть комплексным документом, вневедомственным, или, лучше, надведомственным. Но пока тенденция обратная: то, что выходит за непосредственные рамки системы образования, из текста доктрины все более и более «вычищается».

В этой связи предлагаю дополнить доктрину следующим положением, которое было поддержано многими журналистами в пресс-клубе Министерства образования: свобода информации и свобода преподавания не может использоваться для воспитания национальной и религиозной нетерпимости, бездуховности, пренебрежения к отечественной истории и культуре. (Аплодисменты).

4. Форма документа.

Безусловно, поддерживаю утверждение доктрины федеральным законом. Однако нужно договориться, каким будет этот закон. Можно быстро принять закон из одной статьи, смысл которой будет сводиться к тому, чтобы утвердить текст доктрины. Можно принять закон из нескольких статей, где помимо этого будут предложены механизмы исполнения норм, содержащихся в доктрине. На мой взгляд, второй путь медленнее, но надежнее. В свое время наш Комитет по науке и народному образованию готовил для Президента Ельцина Указ № 1. Судьбу его вы знаете. Не хотелось бы повторений. Поэтому нужно совместно с правительством продолжить доработку не только текста доктрины, но и закона о ней.

В заключение хочу вернуться к тому, с чего начал. Законодателям, работающим на образование, очень нужна поддержка Правительства и ваша поддержка, уважаемые коллеги, вне зависимости от политических ориентаций. Это перед выборами мы делимся на политические партии и блоки. Но выборы приходят и уходят, а образование остается. Хорошо бы не забывать, что все мы вместе с тем и в первую очередь принадлежим к партии образования. В нашем случае корпоративный интерес совпадает с общенациональным: работая на образование, мы работаем на будущее нации.

Здесь все цитировали классиков. Не удержусь и я. Александр Сергеевич Грибоедов говорил: «Чем человек образованнее, тем он полезнее своему отечеству». А Лев Николаевич Толстой прибавлял: «Народ наш ищет образования, как воздуха для дыхания».

Позвольте, уважаемые коллеги, поздравить всех вас с таким специфическим российским праздником, как «Старый Новый год», и пожелать нам всем, чтобы в 2000 г. доктрина была принята, а главное — начала исполняться, пожелать нам всем такой власти, которая сама была бы образованной и не перекрывала народу кислород.

Спасибо за внимание! (Аплодисменты).

Выступление на пленарном заседании Всероссийского совещания работников образования. Москва, Кремль, 14 января 2000 г.

Опубликовано: Смолин О. Н. Излом: иное было дано? Проблемы революции, демократии и образовательной политики в социально-политическом процессе 90-х гг. М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 2001. С. 234—237.

СТРАТЕГИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ: АЛЬТЕРНАТИВЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Общеизвестно, что образование — один из важнейших универсальных компонентов социальной жизни любого современного государства. Образование в широком смысле, включающее обучение и воспитание (а именно так оно понимается в обеих редакциях Закона Российской Федерации «Об образовании»), представляет собой один из основных факторов воспроизводства человека и типа ментальности, характерного для определенного народа, а следовательно, в переломные моменты истории — и для модернизации общества.

Весь мировой опыт второй половины XX в. свидетельствует: при сколько-нибудь работающем экономическом механизме именно инвестиции в образование в долгосрочной перспективе оказывались наиболее эффективными и определяли успех модернизации. Практически все страны, сумевшие добиться на определенных временных интервалах экстраординарных темпов экономического развития (так называемого «экономического чуда»), за несколько лет до этого осуществляли серьезные финансовые «вливания» в сферу образования, во многом «чудо» и порождавшие. В свою очередь, в индустриально развитых странах экономический подъем и относительно высокий уровень жизни большинства населения становились базой стабильности и демократии западного типа. Такая закономерность прослеживается в послевоенной истории Германии, Японии, Южной Кореи, отчасти — Италии.

В отечественной истории аналогичная закономерность, хотя и с учетом качественных различий между общественными системами, также проявлялась на протяжении ряда десятилетий (30—60-е гг.). Затем тенденция изменилась, а в 90-е гг. стала прямо противоположной.

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 90-х гг. — от 5,3 до 5,5%, а в России в 1994 г. — 3,4%. С учетом сокращения ВВП в 1990—1994 гг. приблизительно вдвое расходы на образование в реальном исчислении составили в середине 90-х гг. не более четверти к уровню расходов 1970 г. Принимая во внимание рост 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%, а заработной платы работников образования — на 70%, представляется возможным оценить сокращение реальных расходов на образование в России во второй половине 90-х гг. приблизительно еще в 2 раза.

В условиях стабильного развития или управляемых реформ логика формирования нормативно-правовой базы государственной образовательной политики должна была бы выглядеть следующим образом: Национальная доктрина образования — Федеральный закон РФ «Об образовании» — Федеральная программа развития образования — серия конкретизирующих базовый Закон законодательных актов. Однако в обстановке «шоковой терапии» и малых гражданских войн эта логика, естественно, оказалась искаженной, а направление законоотворчества — иным, едва ли не противоположным логике. В сложившейся ситуации российскому законодателю не оставалось ничего другого, как заниматься достройкой системы образовательного права по принципу «заполнения пустот», действуя сообразно уже не «чистой», а ситуационной логике.

На первый план при этом объективно вышла защитная функция законодательства: обеспечение прав граждан на образование и установление государственных гарантий развития системы образования. И хотя российским законодателям, работающим в области образовательного права, очень многое не удалось, хотя правовые механизмы воздействия на образовательную политику всегда ограничены экономическими, институциональными, политическими и нравственно-идеологическими рамками, но пока удавалось главное: открыть дорогу реформам, не допуская революции.

Общеизвестно, образование — сфера высокоинерционная, и в этом смысле консервативная. Реформы дают здесь результаты далеко не всегда, а организационные и социальные революции — крайне редко. Принятые в 90-е гг. федеральные законы, несмотря на хроническое неисполнение содержащихся в них норм (в особенности в части финансирования образования), позволили в целом удержать образовательную политику в рамках ре-

форм и тем самым защитили систему образования от революционного разрушения, которому подверглись многие отрасли производства и социальные институты.

Однако хотя система образования сохранилась лучше многих других отраслей, и она близка к пределу устойчивости.

Осознавая это, группа депутатов обеих палат Федерального Собрания России, в т. ч. автор этих строк, ключевым направлением законотворческого процесса в образовательной сфере считает принятие национальной Доктрины образования.

Проект Доктрины разрабатывался в течение длительного времени совместными усилиями профильных парламентских комитетов, Министерства образования, Российского Союза ректоров и Российской Академии образования, ЦК профсоюза работников образования; являлся предметом серьезных дискуссий на парламентских слушаниях, на Всероссийском совещании работников образования; широко обсуждался в средствах массовой информации.

Необходимость принятия российской национальной Доктрины образования обусловлена, по крайней мере, тремя группами факторов, среди которых есть общезначимые и национально специфические.

Во-первых, если человечеству удастся избежать сценария развития, описанного так называемым парадоксом Ферми (т. е. тенденции технических цивилизаций к самоуничтожению), оно, вероятно, перейдет от индустриализма к постиндустриализму («информационному обществу», «обществу знаний»). Практически все футурологи этого направления (Д. Белл, З. Бжезинский, Г. Кан, О. Тоффлер и др.) утверждали и утверждают, что одним из главных отличий постиндустриальной цивилизации от индустриальной будет преобладание в составе населения дипломированных специалистов и ученых. Справедливости ради следует заметить (хотя сейчас об этом стараются не вспоминать), что многие организационно-технологические характеристики постиндустриализма, в том числе и указанные выше, под другим названием были еще раньше предсказаны марксистами. Очевидно, что перспектива перехода, говоря словами российского законодательства, к общедоступному высшему и послевузовскому образованию потребует от каждой страны, не желающей отстать навсегда, разработки соответствующей национальной доктрины и национальной стратегии.

Во-вторых, категорически расходясь с постиндустриалистами в оценке возможностей дальнейшей экономико-технологической экспансии человечества, экологически ориентированные глобалисты, начиная с теоретиков Римского клуба, соглашались, однако, со своими оппонентами в представлении об исключительной важности образования. Только эта исключительная важность видится прежде всего не в вооружении человеческого интеллекта новыми операциональными возможностями, а в перестройке сознания. Цель инновационного обучения, по мнению теоретиков этого направления, состоит в том, чтобы, пока еще не поздно, воспитать человека, способного в условиях очередной бифуркации (перекрестка цивилизационных дорог) осуществить правильный выбор и следовать ему. Этот выбор различные авторы именуют по-разному: «стратегия выживания» (М. Месарович, Э. Пестель), «устойчивое развитие» (Г. Х. Брунтландт и официальные документы ООН), «развитие вместо роста» (Дж. Шелл), «стратегия человечества» (Н. Моисеев) и т. п. Однако при любом наименовании и существенном расхождении моделей стратегии предполагается, что на смену нынешнему «экономическому человеку» должен прийти «человек экологический». А это требует уже не просто усилий заинтересованных государств, но и их (усилий) координации на основе определенной доктрины.

В-третьих, помимо общецивилизационной бифуркации, в последнее десятилетие Россия переживает и свою собственную, причем избранное ее руководством в начале 90-х гг. направление развития оказалось едва ли не противоположным общемировому. В результате крушение советско-российской цивилизации сопровождалось катастрофой, не имеющей себе равных в мирное время в истории XX в. (точнее, шестью катастрофами: экономической, финансовой, социальной, демографической, моральной, геополитической). Страна стоит перед выбором: либо ускоренная модернизация (что не тождественно вестернизации), либо переход в разряд стран «третьего мира» с шансами остаться среди них навсегда. В числе крайне ограниченных ресурсов, которыми располагает Россия после глубочайшего всеобщего кризиса, — все еще не разрушенный окончательно научно-обра-

зовательный потенциал. Национальная Доктрина образования призвана сделать его одним из краеугольных камней модернизации.

Представляя в специальной рабочей группе по подготовке национальной Доктрины образования профильный комитет Государственной Думы, автор данной статьи прежде всего исходил из убеждения, что Доктрина должна ориентировать современную Россию на осуществление модернизации страны по модели опережающего развития. Предложенная автором концепция этого документа сводится к следующему.

Национальная Доктрина образования рассматривается как основополагающий государственный документ, нормативный правовой акт, устанавливающий приоритетный статус образования как социального института и направления государственной политики в современном российском обществе, стратегию развития образования на ближайшие десятилетия и основные направления образовательной политики государства.

Доктрина — вне- или надведомственный документ, обязательный для исполнения всеми органами государственной власти и местного самоуправления на территории Российской Федерации в соответствии с их компетенцией. Доктрина отражает решимость и волю государства принять на себя ответственность за настоящее и будущее отечественного образования.

Устанавливая стратегию образовательной политики, Доктрина определяет необходимость и основные направления законодательской деятельности, выступает как основа для разработки (переработки, уточнения) федеральной программы развития образования и федеральных целевых программ. Принятие нормативных правовых актов, противоречащих Доктрине, в т. ч. снижающих уровень гарантий прав граждан в области образования и уровень его финансирования, не допускается.

В период разработки и подготовки текста проекта «Национальной доктрины образования в Российской Федерации» в работах автора в систематизированной форме был изложен комплекс идей, которые могли бы войти (частью уже вошли) в концептуальное ядро этого документа. С точки зрения экономики образования, а равным образом — соотношения экономики и образования, к ним принадлежат следующие.

Во-первых, государство должно установить статус образования как в основном внерыночного сектора. Социальный заказ в данном случае не может интерпретироваться как попытка превратить образование в простую «сферу обслуживания» потребностей рынка вообще, а российского «дикого рынка» с его разрушенными производственными структурами — в особенности, что неминуемо привело бы к разрушению основ отечественной системы образования. Ввиду высокой длительности воспроизводственного цикла в образовании и его высокой инерционности восстанавливать разрушенные основы пришлось бы десятилетиями.

Во-вторых, сказанное не означает, что образование принадлежит к числу социальных институтов, лишь потребляющих ресурсы общества. Напротив, как уже неоднократно отмечалось, оно воссоздает главный ресурс — человеческий. Не случайно целый ряд крупных экономистов полагают, что инвестиции в образование в долгосрочной перспективе — самый выгодный вид вложения средств общества. Затраты на образование и должны рассматриваться как инвестиции в будущее.

В-третьих, это означает, что государственные и частные инвестиции в образование должны наращиваться как в абсолютном, так и в относительном размерах (в процентах к ВВП, расходной части бюджетов и т. п.). В свою очередь, это потребует нового курса экономической и социальной политики в целом.

Предложенная автором концепция российской национальной Доктрины образования лишь отчасти и в весьма редуцированном виде отразилась в проекте, в основном одобренном Всероссийским совещанием работников образования в январе 2000 г. и Правительством Российской Федерации 17 февраля. Однако и в таком виде проект Доктрины был ориентирован на идею опережающего развития образования, на сохранение и приумножение образовательного и научного потенциала России.

Вместе с тем появился и другой документ, устанавливающий стратегию политики в области образования. В июне 2000 г. на заседании Правительства были обсуждены «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», подготовленные Центром стратегических разработок под руководством Г. Грефа и содержащие раздел «Реформирование образования».

Следует отметить, что названный раздел заметно отличается в лучшую сторону от аналогичного документа образца 1997—1998 гг. Как известно, Постановление № 600 Правительства С. Кириенко предполагало значительное сокращение расходов на образование, передачу в массовом порядке образовательных учреждений на региональные и местные бюджеты, отмену надбавок за ученые степени и звания преподавателям вузов и надбавок за классное руководство и проверку тетрадей учителям общеобразовательных школ, введение платы за образование в виде оплаты за коммунальные и другие услуги, якобы не связанные с образовательным процессом. Была предпринята попытка приватизации вузов через проект закона «О федеральной программе приватизации», не принятый Парламентом. Лишь благодаря протестам педагогической общественности и твердой позиции профильных комитетов Госдумы и Совета Федерации удалось сначала приостановить реализацию Постановления № 600, а затем отвергнуть и названную концепцию «реформирования».

Новая концепция реформирования, хотя и разработана в основном тем же коллективом авторов, признает невозможность модернизации России без наращивания вложений в образование. Провозглашение приоритетности инвестиций в человека концептуально сближает соответствующий раздел «Основных направлений...» с проектом национальной Доктрины образования в российской Федерации.

Оба документа исходят из необходимости:

- наращивания бюджетного финансирования образования и повышения оплаты труда работников, занятых в этой сфере;
- предоставления налоговых льгот образовательным организациям, организациям и физическим лицам, инвестирующим в образование;
- ускоренной информатизации системы образования;
- развития общественных, самоуправленческих начал в системе образования, включая создание попечительских советов, создания государственно-общественных и общественных объединений и т. п.;
- более полной интеграции образования и науки;
- структурной перестройки в направлении интеграции образовательных учреждений различных уровней;
- оздоровления обучающихся и всего образовательного процесса;
- необходимости формирования в образовательном процессе общегражданских ценностей и др.

Однако два названных документа содержат и принципиальные различия, которые могут быть сгруппированы в три блока, соответственно трем основным проблемам российского образования (финансы, обеспечение равенства возможностей, ценности).

Во-первых, с финансовой точки зрения, оба документа исходят из идеи многоканального финансирования (или софинансирования) образования, сочетания образования на платной и бесплатной для гражданина основе. Однако доля государственного финансирования и, соответственно, бесплатного образования проектируется по-разному. Проект Доктрины предусматривал рост доли бюджетных расходов на образование более чем в 2 раза в течение 3 лет, т. е. до 6% ВВП. В СССР в 1970 г. было 7%, и, следовательно, с учетом приблизительно двукратного сокращения ВВП фактически затраты были бы в 2 раза меньше; «Основные направления...» — на 1 процентный пункт в течение 5 лет (с 3,2 до 4,2% ВВП), что существенно ниже, чем в развитых странах, не говоря уже о государствах, ставящих задачу ускоренной модернизации.

При этом в «Основных направлениях...» отмечается, что «граждане, которые обладают самостоятельными источниками финансирования социальных потребностей, сами, за счет собственных доходов, должны оплачивать практически все расходы по оплате жилья и коммунальных услуг, а также часть расходов на медицинское обслуживание, образование, пенсионное страхование. В перспективе значительную часть социальных благ этой категории граждан следует предоставлять преимущественно на конкурентной основе через предприятия негосударственных форм собственности».

Соответственно, в отношении оплаты труда проект Доктрины в течение 3 лет предусматривал реализацию статей действующих законов «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», ключевое положение которых заключается в установлении педагогическим работникам образовательных учреждений средних

ставок не ниже средней заработной платы в промышленности; «Основные направления...» — повышение оплаты труда данной категории работников примерно в 2 раза в течение 5 лет (т. е. в среднем приблизительно с 30 до 60 долларов), что лишь немного превысит официально установленный прожиточный минимум.

С точки зрения ограничения неравенства возможностей граждан в области образования, Доктрина предусматривает дополнительные меры государственной поддержки в период образования для лиц с ограниченными возможностями здоровья, для детей-сирот и детей из семей с доходами ниже официально установленного прожиточного минимума, в т. ч. посредством предоставления им государственного именного образовательного обязательства. В большинстве вариантов Концепции Центра стратегических разработок подобные меры предусматривались лишь для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, число бесплатных учебных мест в государственных высших учебных заведениях предполагалось сократить примерно с 2/3 до 1/3, а введение государственного именного финансового обязательства на основе результатов единого экзамена, привело бы не к сокращению, но к увеличению неравенства возможностей в области образования.

Наконец, анализ аксиологического аспекта проблемы показывает, что в отношении образования как инструментальной ценности (подготовка специалистов, освоение новых технологий, ориентация на рынок труда и т. п.) позиции двух документов совпадают. В отношении же образования как социокультурной ценности — расходятся: согласно «Основным направлениям...», образование есть прежде всего средство развития рыночных отношений, оно должно быть максимально к ним приспособлено; согласно Доктрине, образование — это главным образом средство развития личности, феномен культуры, в основе своей вне рыночная сфера, хотя использование рыночных механизмов и не отрицается.

Что касается ценностных ориентиров самой системы образования, то отличие Доктрины — прямая установка на формирование патриотического сознания, освоение прежде всего отечественной культуры, что соответствует не только российским традициям, но и практике ряда высокоразвитых стран (США, Франция и т. п.).

Какова же судьба двух этих документов? Выступая в июне 2000 г. на международной научной конференции «Социально-экономические трансформации на рубеже веков: сравнительный анализ опыта постсоциалистических стран», автор сделал прогноз, что Доктрина, прежде всего по финансовым показателям, будет скорректирована под правительственную концепцию «Основных направлений...», и в результате слияния возобладает идея «догоняющей конвергенции». К сожалению, пессимистический прогноз в очередной раз оправдался.

4 октября текст Национальной доктрины образования в Российской Федерации был утвержден Постановлением Правительства № 751, и, если разделы Доктрины «Введение», «Основные цели и задачи образования», «Педагогические кадры», «Качество образования», «Основные задачи государства в сфере образования» сохранены (за исключением редакторских правок) практически полностью, то разделы «Финансирование системы образования», «Пенсионное обеспечение», «Социальное обеспечение обучающихся, воспитанников, студентов и аспирантов» изменены радикально. Так, в разделе «Финансирование системы образования» все конкретные цифры, определяющие уровни финансирования образования с 2001 до 2025 г. (в процентах от ВВП) сняты и заменены на тезис, что «будут расширены возможности привлечения в сферу образования средств из бюджетов семей и других внебюджетных источников, а также средств предприятий». Таким образом, обязанность государственного финансирования и поддержки системы образования в значительной мере переносится на граждан с низкими и средними доходами.

В утвержденном варианте Доктрины конкретные обязательства государства по увеличению размера студенческих стипендий (в процентах к прожиточному минимуму) заменено на обещание «адресного предоставления академических и социальных стипендий».

Из текста Доктрины исчезло даже упоминание о пенсиях за выслугу лет, взамен которых предполагается ввести надбавку за 25-летний стаж работы. Однако, во-первых, при нынешней ситуации надбавку придется платить региональным и местным бюджетам, которые пусты. А во-вторых, пенсия за выслугу лет для того и давалась, чтобы опытный учитель мог работать на неполную ставку и при этом сохранить прежний уровень жизни. Надбавка же в этом смысле пенсии за выслугу лет заменить не может, поскольку она будет уменьшаться вместе с уменьшением нагрузки.

Можно с большой вероятностью предположить, что Доктрина в ее утвержденном варианте не сможет сыграть той роли, которую ей отводило образовательное сообщество, большинство провозглашенных в Доктрине целей окажутся недостижимыми.

Вместе с тем утверждение Правительством текста Доктрины в ее «усеченном варианте» отнюдь не означает, что вопрос о стратегии модернизации образования в России окончательно решен в пользу «догоняющей конвергенции».

На взгляд автора, Доктрина должна приниматься Федеральным законом, поскольку закон обеспечивает, во-первых, наиболее демократическую процедуру принятия документа, во-вторых, более высокий уровень согласия относительно его содержания, в-третьих, относительно меньшую зависимость от политической конъюнктуры (смена Президента или состава Парламента и т. п.) и относительно большие шансы быть исполненным.

По инициативе автора на обсуждение общественности вынесен вопрос о возможности принятия основных положений Доктрины на общенародном референдуме. Такая процедура возможна и без утверждения законопроекта Парламентом (что хуже), и в случае отклонения уже принятого Закона Президентом (что может стать единственной формой преодоления вето). Не предвосхищая решение по этому вопросу Конституционного Суда, отметим: предварительная экспертиза показывает, что вопрос о принятии Доктрины не принадлежит к кругу вопросов, проведение референдума по которым не допускается законом.

На взгляд автора, на референдум должны быть вынесены следующие жизненно важные для российского образования вопросы:

1. Считаете ли вы, что в Конституцию Российской Федерации должны быть дополнительно включены гарантии права граждан России на бесплатное и общедоступное обучение в старших классах средней школы и в профессионально-технических училищах и часть 2 статьи 43 Конституции Российской Федерации должна быть изложена в следующей редакции:

«Гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, среднего (полного) общего и начального профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях».

2. Считаете ли вы, что сокращение числа бесплатных учебных мест на 10000 граждан России в средних профессиональных и высших учебных заведениях, а также в аспирантуре должно быть запрещено законом?

3. Считаете ли вы необходимым утвердить федеральным законом одобренную Всероссийским совещанием работников образования «Национальную доктрину образования в Российской Федерации», которая в обязательном порядке должна содержать следующие положения:

— приоритетное развитие образования — по доле бюджетных расходов на образование в валовом национальном продукте Россия должна входить в число 10 наиболее развитых стран;

— средняя ставка оплаты труда работников образования не может быть ниже средней заработной платы в промышленности;

— государственная поддержка малообеспеченных семей, инвалидов и детей-сирот в целях обеспечения равных экономических возможностей получения гражданами образования всех уровней;

— реальное государственное обеспечение бесплатного образования всем необходимым, в том числе учебниками и информационной техникой;

— обеспечение охраны здоровья учащихся и студентов;

— гарантии участия общественности в управлении образованием на всех уровнях, развития самоуправления учащихся, студентов и педагогических коллективов;

— ответственность Правительства Российской Федерации за реализацию «Национальной доктрины образования в Российской Федерации».

Что касается возражений против референдума, основывающихся на результатах социологических опросов, согласно которым проблемы образования в массовом сознании не занимают ведущих позиций, уступая по остроте восприятия проблемам уровня жизни, своевременности выплаты и размеров заработной платы, безработицы и т. п., то, во-первых, эти результаты вполне объяснимы, и в известном смысле могут рассматриваться как позитивные. Объяснимы — ибо потребность в образовании, в отличие, например, от потребности в пище, одежде и т. п., не связана напрямую с физиологией, а отсутствие за-

рабочей платы сказывается на непосредственной жизни человека несравненно быстрее, чем плохое образование. Позитив же состоит в том, что данные результаты могут рассматриваться и как косвенное свидетельство относительно более благополучного состояния системы образования по сравнению с иными социальными институтами. Во-вторых, социологические опросы показывают относительно низкий «рейтинг» образования лишь в тех случаях, когда вопрос формулируется абстрактно. Например, когда респондентов просят расположить проблемы, стоящие перед страной, по остроте и важности, образование оказывается на 10—12 месте. Когда же их просят оценить важность решения аналогичных проблем для своего ребенка, образование обычно входит в тройку приоритетов. Следовательно, поражение инициаторов вынесения на референдум Доктрины отнюдь не предопределено. Напротив, как представляется, набрать необходимое число голосов его участников вполне возможно. Главная же трудность — добиться назначения такого референдума в условиях ослабления общественного влияния на политику.

В заключение следует еще раз подчеркнуть то, о чем автор многократно говорил на протяжении всей своей работы в Парламенте и что пытался вложить во все разрабатываемые им законопроекты:

1. Модернизация России возможна только на базе опережающего развития образования.
2. Для того, чтобы обеспечить опережающее развитие образования, стране нужен другой социально-экономический курс.

Опубликовано: Правовые проблемы экономики образования. Материалы V Международной научно-практической конференции. М.: Академия труда и социальных отношений. 2001. С. 30—41.

ЛИКВИДАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ПОД ЛОЗУНГОМ ИХ ЗАЩИТЫ

Уважаемые коллеги! Комитет поручил мне выступить сегодня с докладом, однако по этому вопросу никаких решений пока не принимал. Поэтому сегодня я высказываю личную точку зрения, которая обсуждена с частью членов Комитета и его председателем.

В условиях дефицита законодательных инициатив в области образования, в условия, когда некоторые думские фракции пытаются заменить реальную работу по защите образования информационным шумом, можно только приветствовать внесение в Государственную Думу конкретных законопроектов, в данном случае — тремя депутатами фракции «Яблоко». Более того, хочу назвать несколько концептуальных положений законопроекта, которые заслуживают активной поддержки.

1. В плане межбюджетных отношений это замена трансфертов регионам, в которых якобы все предусмотрено, но на самом деле средств ни на что не хватает, целевыми субвенциями. Эта идея плодотворна. В свое время мы уже вносили аналогичный законопроект, а также соответствующие поправки в Бюджетный кодекс и другие бюджетные законы Российской Федерации.

2. Установление работникам образования таких же надбавок к заработной плате и иных социальных выплат, которые получают государственные чиновники. Это также абсолютно справедливо и никаких сомнений не вызывает.

3. Введение subsidiarной ответственности бюджетов более высокого уровня за финансирование образовательных учреждений, если в муниципальных или региональных бюджетах средств недостаточно. Идея плодотворна, ибо государство на уровне федерации и ее субъектов не может уклоняться от ответственности за реализацию права на образование своих граждан, которое установлено Конституцией или федеральными законами.

4. Введение независимого контроля качества образования также не вызывает сомнений хотя бы потому, что уже 8 лет (с 1992 г.) прописано в Законе Российской Федерации «Об образовании».

5. Создание специальных бюджетных фондов поддержки образования. В образовательном законодательстве это новелла, и, хотя Правительство и Правовое управление Госдумы выступают против, мне она представляется заслуживающей внимания.

К сожалению, перечисленными положениями основные достоинства законопроекта исчерпываются, и далее речь пойдет о позициях либо весьма спорных, либо, на мой взгляд, совершенно не приемлемых. Более того, сравнительный анализ двух версий законопроекта (одна из которых была представлена летом, а вторая представлена сейчас) по-

казывает, что с юридико-технической стороны новая версия стала лучше, а с концептуальной — значительно хуже. Вот лишь некоторые примеры.

Позиция первая, общая для обеих версий законопроекта. Само его название — «Об обеспечении конституционных прав граждан на общее образование» — вызывает сомнение, причем сразу по двум причинам. С одной стороны, в статье 43 Конституции Российской Федерации гражданам гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, но не гарантируется общедоступность и бесплатность среднего (полного) общего и начального профессионального образования. Тем самым Конституция допускает, в частности, возможность перевода на платную основу обучение в старших классах общеобразовательной школы.

Хотел бы напомнить, что на Парламентских слушаниях в Государственной Думе в 1994 году представители органов управления образованием и педагогического сообщества Москвы задавали недоуменные вопросы следующего характера: «Как в статье 43 Конституции могла оказаться такая формулировка? Мы же перед референдумом звонили в Администрацию Президента РФ, и нам отвечали: вы только проголосуйте за Конституцию, а потом мы все поправим!». Учителя проголосовали и теперь не знают, как изменить Конституцию, которая не гарантирует бесплатность и общедоступность старшей школы. Впрочем, степень политической наивности и доверчивости наших граждан — это отдельная тема, на которой я здесь останавливаться не буду.

Отнюдь не случайно, что авторы двух заключений на законопроект, а именно: Правительство и Правовое управление Государственной Думы не смогли однозначно определить предмет регулирования. Одни полагают, что данный законопроект призван гарантировать только право на основное общее образование, а другие — что это относится к праву на получение общего образования в целом. Поскольку очевидно, что здесь возможны разные толкования, законопроект можно понимать в смысле ревизии положений пункта 3 статьи 5 Закона Российской Федерации «Об образовании», обязывающих государство гарантировать гражданам бесплатность и общедоступность не только основного общего, но и среднего (полного) общего образования. Ясно, что статья 43 Конституции ограничивает права граждан на образование, а потому ее нужно менять, а не подстраивать под нее действующее законодательство.

Другой вопрос, что внести поправки в действующую Конституцию Российской Федерации очень непросто, поскольку с точки зрения порядка изменения она принадлежит к сверхжестким, является одной из самых жестких в мире. Для внесения поправки в статью 43 (глава 2) необходим либо референдум, либо созыв Конституционного Собрания. Предложения об изменении редакции статьи 43 Конституции РФ еще в 1994 г. были внесены Советом Федерации, депутатом которого я тогда был, но по названным уже причинам до сих пор не реализованы.

Позиция вторая. Закон Российской Федерации «Об образовании» (статьи 11 и 11 прим.) предусматривает, что организации, осуществляющие образовательную деятельность, могут создаваться исключительно в организационно-правовых формах, предусмотренных законодательством для некоммерческих организаций, а государственные и муниципальные организации — только в форме учреждений. Законодатель таким путем стремился ограничить коммерциализацию сферы образования. Напротив, обсуждаемый законопроект легитимизирует деятельность образовательных организаций в любых организационно-правовых формах. А поскольку он принимается позднее базового Закона, вслед за этим в сфере образования могут появиться АО, ЗАО, ТОО, ООО, ИЧП и масса других организаций «с неограниченной безответственностью». При этом коммерческие интересы восторжествуют над образовательными.

Еще важнее другое. Возможность реализации даже тех ограниченных прав в области образования, которые прописаны в статье 43 Конституции, гарантируется государством именно в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (либо на предприятиях), но отнюдь не в любых организациях. Другими словами, замена в обсуждаемом законопроекте учреждений на организации не только не обеспечивает, но, напротив, фактически отменяет действующие конституционные гарантии. И это второе доказательство полной несовместимости названия и содержания законопроекта.

Если это ошибка, то очень грубая. Авторам законопроекта следовало бы познакомиться с той острой и длительной дискуссией, которая по данному вопросу происходила

в Верховном Совете РФ и Государственной Думе первого созыва при прохождении первой и второй редакций Закона РФ «Об образовании». Если это концепция законопроекта, ее следует категорически отвергнуть. Одного этого положения достаточно, чтобы вредные последствия закона многократно превзошли его позитивные моменты. При таком подходе образование, повторю, окажется лишь одним из способов коммерческой деятельности, образовательные учреждения потеряют часть налоговых льгот, педагоги — право на заработную плату и пенсии за выслугу лет, установленные законом, студенты — право на отсрочку от военной службы, а все граждане — конституционные гарантии права на образование.

Позиция третья. Весьма спорным представляется раздел проекта, посвященный государственному образовательному стандарту. И вот по каким причинам.

Во-первых, понятие образовательного стандарта в обсуждаемом законопроекте расходится с его трактовкой, установленной в пункте 1 статьи 7 Закона Российской Федерации «Об образовании». Так, минимальное содержание образования объявляется состоящим из дидактических единиц, хотя само понятие дидактической единицы не определяется. Поскольку стабильность законодательства — одно из условий его действенности, не вижу смысла в том, чтобы без крайней необходимости менять уже устоявшиеся положения.

Во-вторых, проект предполагает возможность замены учебных предметов интегрированными курсами, что фактически уничтожает стандарт. Любая школа сможет по-своему проинтегрировать эти учебные курсы. Одна сделает крен в сторону биологии, другая — химии, третья — физики, а четвертая — географии. Как после этого выпускники будут сдавать единый общенациональный экзамен, который, кстати сказать, в законопроект уже включен, знают только его авторы да «ночь глубокая».

В-третьих, по меньшей мере спорным является предложение установить в законе 11-летний срок обучения в полной средней школе. Более продуктивной представляется идея разноскоростного обучения, которая мною уже озвучена на Парламентских слушаниях по двенадцатилетнему образованию и к которой стали более серьезно относиться в Министерстве образования России. Суть идеи состоит в том, чтобы в разных регионах и разных школах, в зависимости от уровня подготовки детей, дать возможность освоения одной и той же (условно говоря, 12-летней) программы и за 10, и за 11, и за 12 лет. Это позволило бы более дифференцировано подходить к детям, не сдерживая развитие личности наиболее способных и даже избежать лишних бюджетных затрат.

Кстати, что касается вопроса о введении 12-летней школы, за право быть первым противником которой шумно спорят между собой разные депутаты и целые политические фракции, то могу отослать Вас к нашей совместно с И. И. Мельниковым публикации в журнале «Школьное обозрение», которая вышла в свет существенно раньше, чем начался информационный шум. В ней была четко сформулирована позиция Комитета, включая возможные положительные и отрицательные стороны двенадцатилетки в России и общий вывод о том, что в данный момент ее введение не подготовлено и не продуктивно.

В-четвертых, фактически сегодня нам представлен проект закона не о государственном образовательном стандарте, но о том, как этот стандарт принимать. Так, из проекта мы почти ничего не узнаем о минимальном содержании образования как ключевом элементе стандарта. Я солидарен с авторами в том, что разрабатывать минимальное содержание образования должны не столько чиновники или депутаты, но прежде всего представители педагогического сообщества. Такую идею мы высказывали давно, а в настоящее время уже работает федеральный координационный совет по общему образованию, в который вошли по 10 экспертов, предложенных профильными комитетами Госдумы, Совета Федерации, Министерства образования, Правительства РФ, Российской Академии образования и Российской Академии наук, причем не менее половины в каждой десятке — это практически работающие педагоги. Однако не верно, будто закон вообще должен обходить вопросы содержания образования. Даже если мы совместно придем к выводу, что это содержание как элемент стандарта не должно непосредственно включаться в «тело» закона, законодатель обязан расставить все необходимые «флажки», которые будут определять направление деятельности в этом отношении исполнительной власти, чтобы с каждым новым Президентом, с каждым новым министром образования содержание школьных программ не менялось. Пора, например, положить конец ситуации в преподавании истории, когда Россия оказывается страной с непредсказуемым прошлым.

Не менее важно, что образование и фактически, и юридически — это процесс не только обучения, но и воспитания. В базовом законе оно даже поставлено на первое место. Однако в обсуждаемом законопроекте государственный образовательный стандарт понимается исключительно как некий набор требований к обучению. Мы, конечно, знаем, что воспитательные возможности закона ограничены по определению. Обычно закон регулирует предельные случаи человеческого поведения. Образно говоря, он либо поощряет героев, либо наказывает преступников. Но именно поэтому законодатель не должен отказываться от тех скромных возможностей воздействия на ценностную сферу человеческой жизни, которые ему доступны, не должен отдавать эти вопросы на откуп кому бы то ни было. Я не принадлежу к сторонникам механического заимствования зарубежного опыта, однако не учитывать его, как и свой собственный, нельзя. Достаточно посмотреть, как нацелены на воспитание образовательные системы США, Франции или Японии, чтобы убедиться: школа должна вернуться к воспитательной работе, хотя и на новой основе. Государственный образовательный стандарт может и должен в этом помочь.

В-пятых, проект предлагает ввести две различные процедуры: государственную итоговую аттестацию и государственную сертификацию качества подготовки выпускников. По результатам государственной сертификации должны выдаваться государственные именные финансовые обязательства (ГИФО) с различным денежным содержанием. В этой части законопроект слишком поспешно повторяет правительственные предложения по реформированию образования, именуемые обычно как концепция Грефа. Однако в этом вопросе (как и во многих других) концепция более чем сомнительна.

1. Этот сюжет явно выходит за рамки предмета регулирования законопроекта (обеспечение гарантий прав граждан на общее образование) и затрагивает отношения, связанные с реализацией права на образование профессиональное.

2. Как показывает опыт Казахстана, введение ГИФО по результатам единого экзамена приводит к сокращению числа бесплатных учебных мест в государственных профессиональных учебных заведениях. Сомневаюсь, что стоит тратить деньги на аналогичные эксперименты в России. Достаточно послать группу объективных экспертов в Казахстан, где все это уже проделано по рецептам Мирового банка и МВФ.

3. Если предложенная модель ГИФО будет реализована, это не уменьшит, а увеличит неравенство прав граждан в области образования, что легко показать на простом примере. Представим себе двух детей: одного из семьи «нового русского» средней руки, а другого — из семьи сельского учителя. Если в семье сельского учителя родится Ломоносов, он все равно блестяще сдаст любой экзамен и будет учиться, какие бы реформы вы над ним ни проводили. Но мы говорим о детях с примерно равными способностями. При новой системе репетиторство вовсе не упраздняется, как нам часто рассказывают, но школьников готовят к сдаче не вступительных экзаменов, а единого общенационального экзамена. Семья «нового русского», естественно, нанимает репетитора долларов за 50 в час, а семья сельского учителя — скажем, за пять рублей в час. Легко понять, что в среднем национальный экзамен гораздо лучше сдадут дети из семей с более высокими доходами по сравнению с детьми из так называемых простых семей. Причем, те, кто сдал экзамены лучше, будут учиться в государственных вузах бесплатно, а кто сдал чуть похуже, будут доплачивать за учебу из родительского кармана, хотя карманы, например, бюджетников в России уже давно вывернуты. Даже международные организации, включая Организацию экономического сотрудничества и развития, уже неоднократно указывали России на недопустимо высокий уровень неравенства возможностей в сфере образования. Однако предложенная модель ГИФО не только не решает проблему, но это неравенство еще более усиливает.

4. Опыт многих развитых стран, например, Великобритании, показывает, что социальное кредитование и другие формы поддержки студентов поставлены там в зависимость не столько от успешности сдачи национального экзамена, сколько от социального положения семьи студента, т. е. направлены на ограничение социального неравенства. Обещая модернизацию, отечественные проектировщики реформ, как уже не раз бывало, идут в прямо противоположную сторону.

5. Представляется, что в этой части обсуждаемый законопроект еще хуже, чем «Программа Грефа», которая, по крайней мере, предполагает апробацию подобных нововведений путем проведения эксперимента в ряде регионов России, а окончательное решение ставит в зависимость от результатов. Но что мы будем делать, если сначала все это запи-

шем в закон, а потом эксперимент провалится? Срочно принимать новый закон об отмене прежнего закона? Ясно, что законы так не пишутся.

В-шестых, помимо понятия государственного образовательного стандарта авторы проекта без нужды пытаются изменить значительную часть терминологии базового закона «Об образовании», а вместе с ней мимоходом иногда и его нормы. Например, термин «государственная аттестационная служба» заменяется термином «федеральная служба контроля качества образования». При этом непонятно, чем второе название лучше первого. Точно также базовый закон устанавливает возможность введения специальных образовательных стандартов для лиц с отклонениями в развитии. В законопроекте же говорится лишь об особенностях реализации образовательного стандарта для таких лиц. Однако совершенно очевидно, что, к примеру, часть детей с ментальными проблемами никогда не освоют программу, соответствующую стандарту среднего (полного) общего образования, какие бы особенности его реализации ни были установлены. Базовый закон здесь точнее, чем обсуждаемый законопроект.

Позиция четвертая. Механизмы финансирования и финансовые потоки в образовании. Как уже сказано, в этой части законопроект содержит много интересного. Однако, наряду с достоинствами и перекрывая их, в нем представлены ряд ошибочных или даже вредных положений.

Во-первых, в первой версии законопроекта «деньги следовали за учеником», но не все, и это было правильно. Во второй версии подушевое финансирование предлагается в качестве единственного финансового механизма. Говоря иронически, можно, конечно, радоваться, что образование трактуется как сфера, где не человек гонится за деньгами, а деньги — за человеком. Однако опыт показывает, что не могут все деньги следовать за учеником, не могут по одинаковым подушевым нормативам финансироваться городская школа с классами по 30 детей и сельская школа с классами по 12. Точно так же не могут по одинаковым нормативам финансироваться ПТУ, одно из которых обучает бухгалтеров, другое — станочников. Это ясно, как Божий день. Здесь требуются различные затраты, а это значит, что необходимо наряду с чисто нормативным финансированием, предусмотреть возможность финансирования с учетом региона, профиля и иных специфических особенностей данного образовательного учреждения. В той или иной мере деньги всегда следовали за учеником или студентом, в т. ч. и в советский период, но этот механизм не может быть единственным. Такова концепция базового Закона. Эта концепция конкретизирована в федеральных законах «О государственной поддержке начального профессионального образования», «О неотложных мерах по государственной поддержке начального профессионального образования» и «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)», отклоненных Президентом Ельциным. Все это мы уже не раз пытались объяснить нашим коллегам — специалистам по реформам, но не специалистам по образованию, в т. ч. в 1997—1998 г.

Во-вторых, не вполне ясно, какой объем средств будет концентрироваться в федеральном общеобразовательном бюджетном фонде. В проекте, с одной стороны, говорится о том, что эти средства должны обеспечивать реализацию федерального компонента государственного образовательного стандарта, а мы договаривались с Министерством образования России о том, что федеральный компонент государственного образовательного стандарта общего образования должен составлять примерно 70% объема содержания образования. С другой стороны, утверждается, что федеральный общеобразовательный фонд должен субсидировать соответствующие фонды субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в случае нехватки их собственных средств на реализацию нормативов бюджетного финансирования в данном регионе или муниципалитете. Поэтому не ясно, какую именно финансовую нагрузку берет на себя федеральный бюджет. Это важная недоработка, хотя и не порок законопроекта. Точно так же не понятно, какая часть налогов, перечисленных в законопроекте (НДС, налог на прибыль, лицензионные сборы и т. п.), будет направляться в целевые бюджетные общеобразовательные фонды.

В-третьих, заслуживает серьезного внимания точка зрения профсоюза работников образования и науки о том, что субсидиарная финансовая ответственность государственных бюджетов за обеспечение школьного образования предполагает и введение совместного учредительства общеобразовательных учреждений. Законопроектом это не предусматривается, хотя Законом РФ «Об образовании» допускается.

Позиция пятая. Оплата труда в системе образования. Безусловно поддерживая идею введения работникам образования надбавок к заработной плате, установленных для госслужащих, предложенную в статье 25 обсуждаемого законопроекта, прямо скажу: в целом предложенные его авторами нормы оплаты труда педагогов намного хуже, чем в действующем базовом законе.

В пункте 3 статьи 25 законопроекта читаем: «Ставки педагогических работников устанавливаются в размере, пропорциональном величине средней заработной платы в Российской Федерации, применяемой для исчисления пенсии. Коэффициент пропорциональности устанавливается федеральным законом». Этот текст вызывает множество вопросов.

Во-первых, действующий базовый закон четко говорит о том, какими должны быть размеры средних ставок и окладов работников образования. Причем, согласно закону, они определяются не волей Правительства или депутатов, а объективными показателями: уровнем средней заработной платы в стране и ее уровнем в промышленности. Вводя эти нормы в первую редакцию Закона, мы специально изучали зарубежный опыт, советовались с профсоюзами. Поскольку в этой части Закон не исполняется, понятно было бы, например, предложение о его поэтапной реализации в течение, скажем, трех лет, как это мы предлагали в специальном законе, отклоненном Президентом Ельциным и в проекте национальной доктрины образования в Российской Федерации. Однако совершенно не ясно, зачем отказываться от простого и объективного механизма, заменяя его размытыми положениями и фактически отдавая решение вопроса в руки правительственных чиновников, на их произвол.

Во-вторых, по поводу средней заработной платы, применяемой для исчисления пенсий, которую теперь хотят использовать в системе образования, стоит сказать отдельно. Напомню, начиная с 1998 г., длится тяжба между Государственной Думой и Правительством по поводу того, на основе какой именно заработной платы исчислять пенсии, причем дело не раз доходило до Верховного Суда. Одни полагают, что это должна быть начисленная заработная плата, другие — что фактически выплаченная, а третьи — что произвольно установленная Правительством. Зачем закладывать в новый закон тот самый механизм, который не оправдался в старом законе № 113 «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий», понять не возможно.

В-третьих, ссылки на то, что коэффициент пропорциональности между средней заработной платой в стране и ее величиной, на основе которой будут рассчитываться ставки и должностные оклады педагогических работников, определяется федеральным законом, ничего не меняют. В принципе, Правительство может установить такой коэффициент пропорциональности, что с учетом всех надбавок заработная плата педагогов окажется такой же или даже ниже, чем сейчас. Да, мы в Государственной Думе начнем возмущаться, потребуем повышения коэффициента, даже примем специальный закон, но Совет Федерации или Президент его отклонят. Поскольку же закона нет, Правительство своим собственным постановлением (либо Президент — указом) введет такой коэффициент, какой сочтет нужным: не оставаться же учителям без заработной платы!

Вот Вам пример политико-шахматной комбинации, простой, как детский мат. Представим себе, что некий ультрамонетарист в Правительстве или просто премьер с ироническим складом ума решил доказать авторам законопроекта, что хотели они, как лучше, а получится — как всегда. Первым ходом он вносит в Государственную Думу законопроект, в котором предусматривается установление коэффициента пропорциональности расчетной величины заработной платы к ее реальному уровню в стране на уровне 0,1. После этого за такую заработную плату «накручиваются» все надбавки, которые предлагаются в законопроекте, но результат оказывается меньше, чем учителя получают сейчас. Ответным ходом депутаты Госдумы отклоняют правительственный проект и пытаются предложить свой собственный, повышающий заработную плату педагогам, скажем, в 2 раза. Вторым ходом Президент отклоняет парламентский проект. Дума и (или) Совет Федерации попытаются преодолеть вето Президента, но, конечно, не набирают необходимого количества голосов. Третьим и последним ходом Правительство (или Президент) вводит такие размеры ставок и окладов в образовании, какие считают нужным. Вот и все.

Учитывая все это, я уже предлагал разработчикам и повторяю здесь: в основе системы оплаты труда педагогов нужно сохранить нормы Указа № 1 Президента России Б. Н. Ельци-

на (который мы готовили) и Закона Российской Федерации «Об образовании». Дополнительно к ним можно прописать самые разнообразные надбавки, доплаты и выплаты. Безусловно, труд учителя ничуть не легче, чем труд государственного чиновника, и не менее, а может быть, даже более важен. И мы поступили бы абсолютно правильно, распространив систему оплаты труда госслужащих на педагогов. Но, если законопроект будет принят в предложенном виде, мы лишим работников образования законных прав, законных оснований бороться за нормальный уровень заработной платы, не дав им ничего взамен.

Позвольте сделать некоторые выводы.

Первое. Законопроект не столько развивает, сколько пересматривает основные положения базового Закона РФ «Об образовании» и отчасти — Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Причем во многих случаях в сторону ухудшения. Если законопроект в таком виде когда-нибудь будет принят, он принесет намного больше вреда, чем пользы.

Второе. Однако, и это, видимо к счастью, законопроект имеет очень мало шансов пройти через Парламент. Он объединяет три совершенно различных сюжета, три концептуальные идеи, у каждой из которых есть свои противники. Предложенная модель стандарта имеет одних противников, подушевое финансирование — других, а повышение заработной платы наверняка найдет третьих противников, прежде всего, в финансовых структурах. Поэтому в данной редакции судьба закона предрешена.

Третье. Считаю неверной исходную посылку разработчиков проекта, которую в свое время вычитал в программе фракции «Яблоко», а именно: будто в таком виде трудности с финансированием образования, с оплатой труда учителей и т. п. связаны главным образом с пробелами в действующем законе. В действительности, хотя пробелы, конечно, есть, главная беда в другом.

В последние годы в России наблюдается своеобразное сочетание юридического фетишизма с юридическим нигилизмом. Если в стране что-то плохо, говорят: нет закона либо закон плох. Но как только закон принимается, те, кому его положено реализовать, заявляют: закон не реалистичный, исполнять его не будем. В самом деле, кто мешает исполнять предписания Закона Российской Федерации «Об образовании» (равно как и положения Указа Президента Ельцина № 1) об оплате труда педагогических работников? Никто. Где гарантии того, что в случае принятия обсуждаемого законопроекта, новый закон будет исполняться лучше, чем предыдущий? Тем более, что пробелов (я бы сказал даже — «дыр») в нем гораздо больше, чем в ныне действующем базовом законе.

Четвертое и, может быть, главное. Я уже говорил разработчикам проекта, что следовало бы отделить зерна от плевел, или, как иногда говорят, мух от котлет. Стоило бы разделить законопроект на несколько частей, провести их доработку и вносить отдельными законопроектами либо поправками к Закону РФ «Об образовании». Уверен, что многие депутаты поддержат интересные идеи, связанные с механизмами финансирования и с введением надбавок к заработной плате работников образования.

В заключение хочу еще раз сказать, что мы в Комитете по образованию и науке приветствуем самые разнообразные законодательные инициативы независимо от того, кто является их автором, но при одном условии: они должны быть направлены на поддержку системы образования и защиту прав граждан в этой области, а не в противоположную сторону.

Опубликовано: Стратегия развития образования: основные направления. М.: Изд-во Госдумы РФ., 2002. С. 126—137

Примечание: Судьба проекта Федерального закона «О конституционных гарантиях прав граждан на общее образование» оказалась в целом оптимистичной, хотя и гораздо менее претенциозной, чем первоначальные намерения авторов. Весной — летом 2001 г. под эгидой министра образования была создана совместная рабочая группа с участием депутатов различных фракций, включая А. В. Шишлова, И. И. Мельникова и автора этих строк. На основе двух законопроектов: «О государственном стандарте основного общего образования»¹ и «О конституционных гарантиях прав граждан на общее

¹ Был внесен в Госдуму в 1997 г. 13 членами Совета Федерации и 2 депутатами Госдумы, включая автора. Стремясь найти согласие между ветвями власти, а также между различными направлениями в педагогическом сообществе, Комитет вел доработку проекта, не вынося его на пленарные заседания Госдумы.

образование» группа подготовила третий, дав ему название «О государственном стандарте общего образования». Законопроект оказался гораздо более содержательным, чем проект фракции «Яблоко», но гораздо более рамочным, чем проект группы членов Совета Федерации и депутатов Госдумы. Отметим, что в нем не нашлось места ни образовательным ваучерам, ни изменению статуса государственных образовательных учреждений на организации, ни идее замены системы учебных предметов интегрированными курсами (связанной с отказом от фундаментального образования в пользу функциональной грамотности) — словом, ни одному концептуальному положению, способному, вопреки громкому названию, превратить инициативу депутатов фракции «Яблоко» в закон о ликвидации конституционных прав в области образования. Позиция сочетания принципиальной критики с предложением конструктивных альтернатив, занятая большинством Комитета Госдумы по образованию и науке, оправдалась и на этот раз.

МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ: БОРЬБА ТЕНДЕНЦИЙ И НЕКОТОРЫЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

На протяжении последних лет ключевой проблемой дискуссий по вопросам образования в России является выбор между двумя стратегиями его реформирования: элитарной (радикально-либеральной) и демократической (социальной), причем парадокс состоит в том, что элитарную стратегию, как правило, отстаивают те, кого в России именуют демократами, а демократическую — те, кого от демократии «отлучили».

Сторонники первой из названных стратегий считают необходимым дать всем участникам образовательного процесса как можно больше свободы выбора, а затем предоставить их самим себе, полагаясь на рыночные механизмы. Напротив, вторая модель призвана обеспечить не только равные права, но и равные возможности получения образования для всех граждан. В свою очередь, для этого необходимо создать систему государственной поддержки в период получения образования для лиц из семей с низкими доходами, детей-сирот, инвалидов и т. п.

Особую остроту дискуссии по данным вопросам приобрели в ходе подготовки и проведения в конце августа 2001 г. заседания Госсовета «Образовательная политика России на современном этапе», а также при дальнейшей доработке предложенной Госсоветом «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года».

1. Первоочередные задачи модернизации образования глазами региональной элиты

Обратившись к ситуации в системе образования и признав большое значение и реформаторский потенциал Закона РФ «Об образовании», члены Госсовета констатировали, что комплексного обновления системы образования в стране не произошло, а среди причин такого положения назвали общесистемный социально-экономический кризис 90-х гг. и уход государства от ответственности за образование, т. е. те факторы, о которых неоднократно говорила общественность, в т. ч. педагогическая. Одновременно признано, что произошли «серьезные разрывы в системе «государство — образование — общество», которые необходимо восполнить новым содержанием, поскольку образование «более не может оставаться в состоянии внутренней замкнутости и самодостаточности»¹. Последнее может рассматриваться как не вполне ясно сформулированный призыв к властным структурам выйти из узких рамок политики в области образования в более широкую сферу образовательной политики в целом.

Согласно материалам Госсовета, «в настоящее время комплексная и глубокая модернизация системы образования — это императив образовательной политики России, ее главное стратегическое направление». Условием же осуществления стратегии модернизации признано решение следующих первоочередных задач:

- обеспечение государственных гарантий доступности и равных возможностей получения полноценного образования;
- достижение нового современного качества дошкольного, общего и профессионального образования;
- формирование в системе образования эффективных нормативно-правовых и организационно-экономических механизмов привлечения и использования ресурсов;

¹ Здесь и далее доклад цитируется по тексту: Материалы к заседанию Государственного Совета. Доклад «Образовательная политика России на современном этапе», который был роздан участникам названного выше заседания.

— повышение социального статуса и профессионализма работников образования, усиление их государственной и общественной поддержки;

— развитие образования как открытой государственно-общественной системы на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики и повышения роли всех участников образовательного процесса — обучающегося, педагога, родителя, образовательного учреждения.

Признав, что конституционные гарантии права граждан на образование не всегда реализуются, Госсовет нацелил власти различных уровней на то, чтобы в полной мере обеспечить их выполнение, в т. ч.:

— среднее (полное) общее образование в пределах государственного образовательного стандарта сделать реально бесплатным;

— исполнять в полном объеме нормы Закона РФ «Об образовании» и других законодательных актов относительно бесплатности образования других уровней;

— посредством государственных образовательных стандартов гарантировать приемлемое для общества качество образовательных программ;

— обеспечить равное право всех граждан России на образование различных уровней, в различных образовательных учреждениях и по различным образовательным программам вне зависимости от места жительства и уровня доходов семьи и др.

В различных разделах документа перечисленные задачи были подкреплены определенными финансовыми обязательствами.

Очевидно, что в данном случае возобладали социальная (демократическая) тенденция в образовательной политике. Об этом свидетельствует, например, неоднократное повторение и варьирование идеи равных образовательных возможностей граждан. С другой стороны, в документе акцентировалось и другое направление: «формирование профессиональной элиты, выявление и целевая поддержка наиболее одаренных, талантливых детей и молодежи». Таким образом, авторы документа стремились соединить политический принцип социального равенства в удовлетворении образовательных потребностей и антропологический принцип права личности на реализацию индивидуальных образовательных способностей.

2. «Модернизация» Правительством программы Госсовета

Государственный Совет при Президенте РФ — орган влиятельный, но не обладающий конституционным статусом. Разрабатываемые им документы имеют идеологический, рекомендательный характер и могут получить легитимацию лишь через соответствующие нормативные правовые акты конституционных органов власти. Сформулировав цели и задачи, стратегию и методы модернизации российского образования, Госсовет по существу лишь предложил обществу и государству общую идеологию обновления образовательной политики. В свою очередь конституционные структуры власти должны были ответить на это предложение, тем более, что Правительству РФ было поручено на основании представленного на Госсовете 29 августа 2001 г. доклада сформировать «Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 года».

Такая Концепция была рассмотрена на заседании Правительства 25 октября и утверждена в «доработанном» виде Распоряжением Правительства РФ № 1756-р от 29 декабря того же 2001 г.

Симптоматичен уже сам нормативно-правовой статус этого документа: не закон, не указ Президента, даже не постановление Правительства, но лишь его распоряжение, т. е. наиболее низкий из возможных. Однако еще важнее другое: документ, утвержденный Распоряжением Правительства, качественно отличался от предложенного Госсоветом, причем по большинству позиций в худшую сторону.

Сравним две версии «Концепций модернизации российского образования на период до 2010 года», разделив изменения, внесенные Правительством в документ, с точки зрения интересов образования на 2 группы: позитивные и негативные.

К первым могут быть отнесены, главным образом, «исключительные» меры, т. е. исключение из текста документа целого ряда спорных положений. В их числе:

— зависимость финансирования средних общеобразовательных учреждений от уровня подготовки выпускников, выявленного в процессе итоговой аттестации. С большой вероятностью это привело бы к росту неравенства прав в области образования, поскольку

уровень подготовки школьников ниже на селе и в рабочих поселках, где и без того хуже финансовые условия;

— создание профессиональной пенсионной системы в сфере образования. Это следствие принятия в декабре 2001 г. нового ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», сохранившего прежний порядок выплаты досрочных пенсий педагогическим работникам образовательных учреждений для детей;

— свободу образовательных учреждений определять цены на платные образовательные услуги. В предыдущих правительственных документах, в т. ч. в так называемой «Программе Грефа» такая свобода была одним из краеугольных камней концепции государственного именованного финансового обязательства (образовательного ваучера);

— тезис об отказе от применения единой тарифной сетки в сфере образования и замена его тезисом: осуществить «на основе модернизации ЕТС переход на систему оплаты труда педагогическим работникам с учетом специфики образовательной отрасли». Такая запись позволяет, наконец, реализовать положения Указа Президента Б. Н. Ельцина № 1 и Закона РФ «Об образовании».

Вторая группа изменений, качественно ухудшившая документ с точки зрения защиты интересов образования, может быть подразделена на три основных блока по вопросам:

- 1) финансирования образования;
- 2) оплаты труда и социальных гарантий для педагогических работников;
- 3) реализации прав обучающихся.

1. Правительство исключило из документа практически все инициативы Госсовета, связанные с финансированием образования:

— об увеличении доли бюджетных расходов на образование в структуре ВВП с 3,5% до 4,5% и, соответственно, внебюджетных средств — с 1,5 до 2—2,2%;

— о ежегодном увеличении финансирования образования из федерального бюджета не менее чем на 25% в год в реальном исчислении и не менее чем на 10% — из бюджетов территорий. Интересно, что даже руководство Министерства образования согласилось с исключением этого положения из текста документа, аргументируя это тем, что в действительности федеральные расходы на образование растут значительно быстрее (в 2001 г. на 43%, в 2002 г. на 47%). Однако уже представленный Правительством проект федерального бюджета на 2003 г. показал ошибочность такой позиции. В нем предполагаемое повышение расходов на образование составило 21,8%. С другой стороны, хотя региональные бюджеты находятся в ведении соответствующих органов власти субъектов Российской Федерации, запись «добрых намерений» могла стать сигналом для направления бюджетных процессов в нужное для образования русло;

— о переводе трансфертов в целевые субвенции. Стремясь сохранить «свободу маневра» и бесконтрольность финансовой деятельности, Правительство тем самым дает возможность региональным и местным властям расходовать федеральные средства по их усмотрению, сплошь и рядом перекладывая на Правительство ответственность за их недостатки;

— о погашении задолженности образовательным учреждениям в связи с их бюджетным недофинансированием. Такая позиция трудно объяснима, особенно на фоне роста цен на электроэнергию и коммунальные услуги;

— о свободе образовательных учреждений распоряжаться собственными средствами. Реализация экономической автономии учебных заведений посредством казначейской системы учета внебюджетных средств представляется, по меньшей мере, спорной: фискальные мотивы в данном случае преобладают над благими намерениями обеспечения прозрачности финансовой деятельности образовательных учреждений;

— о широком использовании налоговых льгот. Вместо этого предполагается их «систематизировать». Фактически это означает продолжение курса на ликвидацию налоговых преференций для образования и его инвесторов;

— о разработке и принятии комплекса мер по обновлению материально-технической базы системы образования. Эта база в значительной степени подорвана многолетним недофинансированием;

— о бюджетном финансировании повышения квалификации педагогических и управленческих кадров системы образования, инновационных мероприятий и т. п. На эти це-

ли Госсовет предлагал выделять 15% бюджета профессионального образования и 7,5% бюджета общего образования.

2. Соответственно уровню финансирования, «секвестру» были подвергнуты и предполагавшиеся в первоначальном тексте документа социальные гарантии. В их числе положения:

— о повышении минимальной заработной платы работников образования до уровня прожиточного минимума. Характерно, что и Президент, и Правительство, и соответствующие фракции в Госдуме неоднократно блокировали принятие законов, содержащих программы поэтапного повышения минимальной заработной платы до прожиточного минимума, а на заседаниях рабочих групп представители Правительства информировали о расчетах, согласно которым данная норма может быть реализована не ранее 2010—2012 г.;

— о предоставлении педагогам субсидий для приобретения персонального компьютера и пользования Интернетом;

— о финансировании льготного посещения музейных и клубных государственных и муниципальных учреждений культуры и бесплатного их посещения с группой детей;

— о праве на получение льготных путевок в санаторно-курортные оздоровительные учреждения с полной или частичной оплатой проезда (для работников образования, имеющих тяжелые хронические заболевания).

Едва ли не единственное принципиально важное положение, сохранившееся в тексте документа, а именно: повышение средней заработной платы в образовании до аналогичных показателей в промышленности, по сроку реализации было перенесено с 2004 на 2006 г. В связи с этим напомним, что в первом квартале 2002 г. средняя зарплата в образовании (с учетом зарплаты высококвалифицированных специалистов высшей школы и внебюджетных доходов работников сферы) составляла, по данным профсоюзов, лишь 60% от уровня зарплаты в промышленности (2795 руб. в месяц против 4614 руб.), тогда как в 1940 г. — 97%, а в начале 1970-х гг. — около 75%.

3. В части сюжетов, относящихся к праву на образование и социальным гарантиям для обучающихся, «секвестр» первоначального содержания документа не выглядит столь внушительным, в т. ч. и по причине относительной бедности самого этого содержания. В данном случае были исключены положения:

— о праве обучающихся на бесплатное пользование клубами государственных и муниципальных учреждений культуры. Идет вразрез с многочисленными заявлениями Президента и Правительства о борьбе с безнадзорностью, необходимости формирования здорового образа жизни, и при этом в случае принятия не требовало бы серьезных финансовых затрат;

— о праве выбора обучающимися и (или) их родителями образовательного учреждения и образовательной программы. То и другое предусмотрено Законом РФ «Об образовании».

Однако наиболее показательным в ракурсе данного направления образовательной политики элиминирование такой позиции, как обеспечение всем гражданам равных возможностей для получения качественного образования. Влияние сторонников элитарной, антидемократической модели образования проявилось здесь наиболее отчетливо.

Подведем *некоторые итоги*.

1. В настоящее время нормативно-правовое регулирование процессов модернизации образования в России осуществляется целой группой документов, весьма различных по своему содержанию и статусу, а иногда противоречащих друг другу. Наиболее важными среди них являются:

— действующие федеральные законы в области образования, в особенности Базовый закон, реформаторский потенциал которого не только не исчерпан, но используется явно не достаточно, а по ряду вопросов просто блокирован последующими законодательными актами (например, Бюджетным кодексом);

— Федеральная программа развития образования, утвержденная Федеральным законом от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ;

— Национальная доктрина образования в РФ, утвержденная Постановлением Правительства № 751 от 4 октября 2000 г.;

— Распоряжение Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р «Об утверждении плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 годы»;

— Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г., утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 1756-р.

2. В случаях, когда названные выше нормативные правовые акты противоречат друг другу, с юридической точки зрения приоритет должен отдаваться действующим законам, включая Федеральную программу развития образования, также принятую на законодательном уровне, а с логической точки зрения — Национальной доктрине образования, по ее смыслу и значению призванную определять стратегию образовательной политики на долгосрочную перспективу. Однако на практике Правительство реализует тот набор предлагаемых мероприятий, какой считает целесообразным в данный момент времени, используя существующие противоречия в нормативно-правовых актах для расширения оперативной свободы политических и управленческих решений.

3. Систематизация нормативно-правовой базы модернизации образования и легитимация действий Правительства (включая широкомасштабные эксперименты) должна осуществляться путем внесения соответствующих изменений в Национальную доктрину образования в РФ и Федеральную программу развития образования, а в случае необходимости — и в другие федеральные законы.

Опубликовано: Омский научный вестник. 2002. № 20. С. 57—59.

ПРИОРИТЕТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: СТАТУС ПЕДАГОГА, ЧИСТОТА ЭКСПЕРИМЕНТА, ЗДОРОВЫЙ КОНСЕРВАТИЗМ РЕФОРМ

Уважаемый съезд! Уважаемые гости! Уважаемые коллеги по образованию!

Каждый съезд Российского Союза ректоров — это крупное событие, причем событие не только образовательное, но и политическое. Образовательная же политика, по моему глубокому убеждению, должна быть одним из ведущих направлений политики государства.

Крупнейшим событием в образовательной политике за два года, прошедшие с предыдущего Съезда ректоров, было заседание Государственного Совета, на котором рассматривалась Программа модернизации отечественного образования. Думаю, документ, представленный Госсоветом, — это лучший документ, который вышел из структур исполнительной власти за последние 12 лет. Однако, не успев появиться, он дважды был подвергнут, выражаясь по недавней моде, «секвестру»: сначала его «секвестровали» в Правительстве Минфин и Минэкономразвитие, причем таким образом, что абсолютное большинство всех финансовых норм из документа исчезли. А затем, на мой взгляд, этот документ подвергается пересмотру в практической политике, причем явно не в лучшую сторону. Позвольте проследить это по нескольким основным направлениям.

Первое — финансы. Уверен, что Министерство образования, Владимир Михайлович Филиппов (*министр образования*), Григорий Артемович Балыхин (*первый заместитель министра образования*) сделали и делают все возможное для увеличения финансирования образования. Действительно, в 2001 г. федеральный бюджет образования выросли на 43%, в 2002 — на 47%, а в следующем году увеличится на 22%.

Но когда я слышу заявления премьер-министра о том, что образование — это приоритет государственной политики, то мне представляется, что они не всегда в ладу с арифметикой и логикой. Известно, что в 2003 г. рост расходов на образование будет ниже, чем рост расходов в любой другой области социальной сферы. Более того, если федеральный бюджет образования увеличится на 22%, то бюджетные расходы на правоохранительную деятельность — на 46%! ... Таким образом, в 2003 г. не будет исполнено предложение Госсовета о ежегодном 25%-ном росте расходов на образование из федерального бюджета.

Впервые за много лет ничего не добавила к бюджету образования Государственная Дума. По Российской Конституции Дума всегда была Парламентом с ограниченными возможностями, но в последнее время она превратилась по стилю работы, скорее, в Боярскую: «Царь приказал и бояре приговорили!».

Недавно уважаемая мною Людмила Алексеевна Вербицкая (*ректор Санкт-Петербургского университета*) спрашивала меня: «Почему Госдума не решила вопрос о повышении

студенческих стипендий в 2 раза с 1 января 2003 года»? Стоит отметить, что премьер-министр М. Касьянов публично обещал студентам повысить стипендии с 1 января 2002 года, а мы в свое время пытались исполнить это обещание и выносили на голосование соответствующую поправку.

При обсуждении во втором чтении федерального бюджета на 2003 г. на голосование была вынесена аналогичная поправка, которая предусматривала повышение стипендий в 2 раза не с 1 сентября, но с 1 января наступающего года. Увы, наказ Людмилы Алексеевны исполнили: на 100% фракция Компартия Российской Федерации, Агропромышленная депутатская группа (в которой я как беспартийный человек работаю), на 76% — фракция «ЯБЛОКО», на 33% — «Союз правых Сил», на 31,5% группа «Народный депутат», на 23% — «Российские регионы», на 3,8% — фракция «Отечество — вся Россия», на 0% — фракция «Единство» и фракция ЛДПР.

А вот, уважаемые коллеги, результаты голосований по вопросу о повышении зарплаты учителей, о которой так пламенно говорил сегодня Жорес Иванович Алферов. При обсуждении бюджета во втором чтении мы предлагали поднять эту заработную плату хотя бы на 20% с 1 января 2003 г., чтобы «погасить» инфляцию 2002 г. «За» проголосовали: КПРФ — 100%, Агропромгруппа — 93%, «Яблоко» — 64,5%, «Российские регионы» — 32%, «Народный депутат» — 17%, «Союз правых Сил» — 15%, «Отечество — вся Россия» — 4%, «Единство» — 1%, ЛДПР — 0.

Говорю все это, чтобы было понятно, почему Госдума не в состоянии принять таких необходимых и, казалось бы, очевидных решений. Скажу больше: вопрос о финансах для образования в последнее время становится не экономическим, но идеологическим вопросом государственных приоритетов.

Прекрасно понимаю, что в условиях рыночной экономики необходимо многоканальное финансирование, что бюджет за всех и за все заплатить не может. И все же никто не убедит меня, что денег на образование в стране нет. Не убедит, как минимум, по четырем основным причинам.

Во-первых, бюджеты страны последних лет стали профицитными. В 2001 г. доходы федерального бюджета превысили его расходы на 318 млрд. руб. В 2002 планируется превышение на 109 млрд., а на самом деле будет намного больше. В 2003 г. плановое превышение составит 72 млрд. руб. Куда же направляются эти деньги? Либо на опережающее погашение внешнего долга, либо в резерв Правительства. Но почему, например, не на образование?

Между прочим, даже в странах европейской валютной зоны допускается дефицит бюджета в 3%. Однако мы почему-то хотим быть святее Папы, православнее Патриарха и правовернее Магомета!

Во-вторых, Правительство ежегодно снижает пошлины, причем как на импорт, так и на экспорт. Видимо, оно готовится к вступлению в ВТО. Уверен, вступление в ВТО — это не самоцель, а для образования — это, по меньшей мере, «палка о двух концах». Впрочем, время не позволяет останавливаться на этом подробнее. В любом случае те 50 млрд. рублей, на которые были снижены таможенные пошлины, например, в текущем году, были бы отнюдь не лишними для отечественной социальной сферы.

В-третьих, теперь уже и Президент признал то, о чем мы говорили, как минимум, последние 10 лет, а именно: из страны за рубеж каждый год вывозится не менее 20 млрд. долл. Между тем, с подачи Правительства и Президентской Администрации летом 2001 г. Государственная Дума приняла Закон..., еще более облегчающий вывоз капитала из Российской Федерации!

В-четвертых, главным источником бюджетных доходов должны стать природные ресурсы. По расчетам экономического отделения Российской академии наук, при введении системы эксплуатации природных ресурсов и налогообложения, аналогичных принятым в большинстве цивилизованных стран, страна могла бы получить от них фактически второй федеральный бюджет — около 70 млрд. долл.!

Не могу согласиться с теми, кто говорит, будто экономика в России не выдерживает образования. Наоборот: российское образование перестает выдерживать олигархическую экономику!

Несколько слов о налогах. Более десяти лет всеми критикуемый Российский Парламент сохранял налоговые льготы для образования, которые, кстати, установлены с пет-

ровских времен и применяются во всех индустриально развитых странах. Теперь большинство налоговых льгот отменены, причем прямые потери образования, по разным оценкам, достигают 7, 9 и более млрд. руб.

Разумеется, мы пытались этому сопротивляться и выносили на голосование Госдумы вопрос о сохранении льготы по налогу на прибыль. При этом за интересы образования в очередной раз проголосовали Компартия, «Яблоко» и Агропромышленная депутатская группа. Здесь мы наблюдаем очередной российский парадокс, который можно назвать парадоксом своеобразного «казарменного» либерализма и либерального социализма. «Либеральные реформаторы» в Правительстве, которым, казалось бы, положено было давать гражданам возможность зарабатывать деньги, стремятся эти деньги отобрать, причем у некоммерческих организаций!

Депутатами нашего и бюджетного комитетов внесены три законопроекта о возвращении налоговых льгот системе образования. Сегодня в этом зале уважаемый мною Министр по налогам и сборам обещал образованию всевозможную поддержку. Но вот факты: с июля три наших законопроекта находятся в Правительстве, однако на два из них заключения нет до сих пор, несмотря на установленный законом месячный срок, а ситуация с третьим законопроектом еще хуже — мы получили на него отрицательное заключение.

Повторю еще раз: плохо понимаю логику тех, кто сам получил, как правило, бесплатное образование, но, попав в финансовые органы, стремится отобрать деньги у своих бывших *alma mater*!

По-прежнему острой остается проблема статуса педагогов. Сегодня здесь неоднократно звучало в качестве главного достижения последнего времени, что год назад педагогам зарплату повысили в два раза. Это неточно: в 1,89 раза в среднем была повышена тарифная часть заработной платы, тогда как зарплата в целом повышена — в 1,54 раза. Таковы расчеты ЦК профсоюза работников образования и науки, которые вполне заслуживают доверия.

Хотя мы находимся на Съезде ректоров, должен согласиться с Ж. И. Алферовым: главный вопрос момента — это статус учителя. Мало того, что его зарплата не отвечает никаким рациональным нормам, но почему-то в правительственных законопроектах, которые были внесены в Госдуму летом и осенью текущего года, над учителем были занесены еще пять «дамокловых мечей». Назову их.

Во-первых, это индексация ниже инфляции. Как известно, повышение зарплаты педагогов предполагается с 1 октября 2003 г. на 33%. Между тем, по оценкам профсоюзов, с прошлого повышения в декабре 2001 до октября 2003 г. прожиточный минимум вырастет на 40%. Другими словами, планируется понижение среднего уровня жизни педагога на 7%!

Во-вторых, это перевод на отраслевые системы оплаты труда. Поскольку об этом уже говорилось, повторю только одно: мы за такие системы, однако такая реформа невозможна без денег. Для того чтобы отраслевая система оплаты труда в образовании заработала, требуется увеличить финансирование не на 33 %, но в 2—2,7 раза. Кроме того, отраслевая система, которую предлагает Министерство труда, фактически предполагает не отраслевые, а региональные системы оплаты. В случае ее введения каждый регион сам будет решать, сколько платить учителю. Сохраняется лишь единая по всей стране минимальная зарплата и общие рекомендации. Понятно, что при такой системе в регионах-донорах зарплата может увеличиться, а в дотационных и депрессивных регионах — даже снизиться!

В-третьих, это отмена надбавок сельским «бюджетникам». В рамках закона о бюджете на 2003 г. Правительство предложило отменить с 1 января 25%-ную надбавку сельским учителям, а заодно врачам и работникам культуры. Эту угрозу в Думе удалось ликвидировать.

В-четвертых, это ликвидация коммунальных льгот для сельской интеллигенции. Согласно поправкам правительства к Федеральному Закону «Об основах федеральной жилищной политики», предлагалось отменить коммунальные льготы для сельских учителей и медиков, а равно для ветеринарных врачей и некоторых других специалистов сельского хозяйства. С огромным трудом нам удалось добиться того, что эта угроза перенесена на 2005 г., когда пройдут уже и парламентские, и президентские выборы.

Наконец, в-пятых, попытка ревизии 54-й статьи Закона РФ «Об образовании». Даже в Правительственной Программе модернизации образования до 2010 г. записано, что в 2006 г. средняя зарплата в образовании должна выйти на уровень средней зарплаты в промышленности. Однако недавно на пленарном заседании Госдумы выступала Валентина Ивановна Матвиенко, которую заслуженно пользуется репутацией самого социального вице-премьера. Однако как член Правительства она заявила об иной установке: предполагается, что зарплата в бюджетной сфере должна быть доведена до 80% от ее уровня в производственных отраслях. Не думаю, что это правильно. Международный опыт показывает: те, кто работает с людьми, должны получать, как минимум, не меньше тех, кто работает с природными и техническими объектами.

Слабым утешением может служить то, что за счет трехкратного увеличения надбавок за ученые степени в следующем году жизненный уровень кандидатов и докторов наук в вузах не снизится. В части вузовских преподавателей это прежде всего заслуга Минобразования. В части научных сотрудников — нашего Комитета.

Уверен: без финансирования, без системы социальных гарантий никакая модернизация образования невозможна. Не может быть нормативного финансирования без нормального финансирования! Не может быть новых финансовых механизмов при отсутствии финансов! Не может быть новой оплаты труда без денег! Попытка проведения реформ, в том числе реформы оплаты труда, без серьезных финансовых вливаний сродни вере в чудеса, нечто вроде непорочного зачатия без помощи Господа Бога!

Несколько слов об экспериментах. Конечно, говоря о них, проще всего было бы отделиться известным изречением: в образовании эксперименты проводить можно, но народ жалко. Тем более, что российскими экспериментами в образовании чаще всего управляет Министерство экономики. Однако на деле, конечно, следует различать, как говорят французы, эксперименты и эксперименты.

Мы поддержали проводимый Министерством эксперимент по дистанционным технологиям в образовании. Ко второму чтению подготовлен текст законопроекта на соответствующую тему. Он много хуже, чем ожидают участники эксперимента, но это тот компромисс, о котором удалось договориться с Министерством образования, представителями Правительства и Президентской Администрации.

Мы готовы серьезно рассматривать вопрос о введении единого государственного экзамена, особенно, если этот экзамен не будет единственной формой вступительных испытаний и его не станут внедрять принудительно.

Мы понимаем, что единый экзамен — это обоюдоострое оружие, создающее немало проблем. Одна из наиболее серьезных заключается в соотношении эрудиции и творческих способностей. Думаю, что Пушкин вряд ли сдал бы единый экзамен, поскольку, по его собственным словам, имел «нуль из математики». Не уверен, что единый экзамен сдал бы и Эйнштейн, ведь это ему принадлежит фраза: «Я специально забыл, кто открыл скорость света, потому что это можно посмотреть в любом справочнике».

Между тем большинство тестов, которые предлагаются в рамках единого экзамена, составлены по известным формулам: «Кто придумал теорему Пифагора?», «Сколько лет продолжалась 30-летняя война?» и т. п. Конечно, я утрирую, чтобы подчеркнуть главную мысль: тесты в основном выявляют память, эрудицию и лишь в минимальной степени выявляют творческие способности. В общем, нужно серьезно думать о том, как можно было бы использовать «плюсы» единого экзамена, отсекая его явные «минусы».

Представляется, что любые эксперименты в образовании должны отвечать несколькими необходимым условиям.

Первое из них — легитимность. Обратите внимание, уважаемые коллеги: эксперимент по двенадцатилетней школе не вызывает никаких вопросов. Почему? А потому, что он прописан в Федеральной программе развития образования, утвержденной законом, хотя в Базовом законе четко указан срок школьного обучения в России — 11 лет. Напротив, по экспериментам, связанным с ЕГЭ и ГИФО, возникают вопросы, поскольку в Федеральной программе развития образования их нет, а ГИФО прямо противоречит действующим законам «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

О том, что проблема легитимности важна и существует реально, свидетельствует история, которая летом текущего года произошла в Омске, где прокуратура опротестовала апрельское тестирование как противоречащее действующему Закону «Об образовании».

Скажу откровенно: чтобы защитить интересы детей, которые тестирование уже прошли и не должны отвечать за чужие грехи, мне как законодателю пришлось немало изворачиваться. Подобная ситуация возможна и с другими экспериментами, включая ЕГЭ и ГИФО.

Второе условие — чистота эксперимента. Представьте себе, уважаемые коллеги, эксперимент в области физики, который оценивается следующим образом: тем, кто получил желаемый результат, увеличивают зарплату и оставляют выделенное дополнительное оборудование; тем же, кто получил результат, противоречащий исходной гипотезе, или отказался от участия в эксперименте, подобные стимулы не устанавливаются. Можно ли доверять результату такого эксперимента? Но ведь то же самое мы имеем в отношении эксперимента по единому государственному экзамену. Именно поэтому так много регионов, желающих в эксперименте участвовать, а те, кто уже участвует, дружно высказываются «за»! Считаю, что для чистоты эксперимента его условия должны быть изменены.

Третье условие эксперимента — соответствие отечественному и международному опыту. Общеизвестно: применение дистанционных технологий такому опыту соответствует. Единый экзамен — тоже, хотя здесь международный опыт надо правильно истолковать. Что же касается образовательных ваучеров, именуемых ГИФО, по поводу соответствия международному опыту возникают большие сомнения.

Когда одна из главных разработчиков утверждает, что в мире пять тысяч ваучерных систем, хочется спросить: кто и как их считал? Получается, что в каждой из стран Земли их в среднем по 25? Это тем более странно, что в большинстве индустриально развитых стран образовательные ваучеры не применяются. Знаю из первых рук, от высокопоставленных зарубежных руководителей, что нет образовательных ваучеров в Великобритании, в Германии, во Франции. В Соединенных Штатах вводить их предлагают только республиканцы (неконсерваторы), причем только в некоторых штатах и только на уровне школы, но отнюдь не высшего образования. Напротив, демократы (аналог наших левых либералов) полагают, что это было бы вредно для общественной системы образования.

Недавно мы встречались с советником Тони Блэра (а это один из близких нашему Президенту зарубежных лидеров) Майклом Барбером. На вопрос, собирается ли Британия вводить образовательные ваучеры, он ответил: «Наверное, я был бы единственным, кто бы выступил «за», но при одном условии — цена ваучера должна зависеть от размера дохода семьи». Мне пришлось возразить: «В таком случае, мистер Барбер, это были бы антиваучерные ваучеры, поскольку идея ваучера прямо противоположна — не ограничить неравенство, а усилить его».

Обращаю ваше внимание, уважаемые коллеги, что, помимо всего прочего, система ваучеров наверняка приведет в России к сокращению финансирования государственных вузов, и вот почему. Ваучер надо будет выдавать всем, кто определенным образом сдал ЕГЭ. При этом никому неведомо, в какое профессиональное учебное заведение, государственное или негосударственное, пойдет выпускник, и пойдет ли вообще. В последнем случае денег, предназначенных для финансирования ГИФО, не получит никто.

Нам говорят, что ГИФО — это благо, поскольку для вуза условием его использования является наличие 50% бесплатных учебных мест. Это условие, на наш взгляд, должно оцениваться как плюс, но отнюдь не панацея. Ведь вполне возможна политика сокращения как бесплатных, так и платных учебных мест одновременно! И такие высказывания в последнее время мы слышим.

Недавно Госдума пыталась принять инициированный мною и поддержанный коллегами по Комитету проект закона, смысл которого предельно прост: зафиксировать сложившееся на 1 января 2002 г. число бесплатных учебных мест в расчете на 10 тыс. населения в Российской Федерации. Ни рубля дополнительных бюджетных денег этот закон не требовал, однако был провален проправительственными фракциями. Выступая на пленарном заседании Госдумы, представитель Правительства пытался объяснить депутатам, что в России слишком много студентов вузов и что оптимальным является следующее соотношение обучающихся: 4 — в ПТУ, 2 — в средних профессиональных и только 1 — в высших учебных заведениях. Мне приходилось возражать господину Логинову, что такое соотношение действительно считалось оптимальным в 60-е гг. прошлого века. Однако за 40 лет все сколько-нибудь развитые страны от этого соотношения ушли, наращивая квалификацию работников за счет увеличения студентов вузов.

Представляя законопроект, мы говорили, что это тест на отношение к сохранению бесплатного образования в России. Однако «за» проголосовали, как это часто бывает в последнее время, лишь коммунисты, Агропромышленная группа, «Яблоко» и немногим более 50% примкнувшей к нам на сей раз группы «Народный депутат». Повторю: закон во втором чтении был провален.

Что касается предложений Правительства об изменении статуса образовательных учреждений на организации, по-прежнему разделяю точку зрения профсоюзов, что такое изменение принесет вред. Если даже Правительство внесет вариант законопроекта, который даст учебному заведению право выбора: оставаться ли ему учреждением либо превращаться в организацию, тем самым все равно открывается путь к банкротству и приватизации, которым захотят воспользоваться прежде всего экономически «продвинутые» вузы.

Против реализации этого проекта профсоюзы собрали миллионы подписей, однако он продолжает разрабатываться с упорством, достойным лучшего применения. На мой взгляд, это тот самый случай, когда желающих освободить больше, чем желающих освобождаться! Нам говорят, что изменение статуса образовательных учреждений значительно расширит их свободу, однако несравненно проще сделать это, предоставив больше свободы учреждениям в рамках Гражданского и Бюджетного кодексов, что не принесет вреда никому, но пользу — всем.

Хочу еще раз обратить ваше внимание на то, что Конституция гарантирует гражданам право на бесплатное образование только в образовательных учреждениях и на предприятиях. Никаких организаций с особым статусом там нет!

Думаю, уважаемые коллеги, было бы правильно, если бы ректоры поработали со своими депутатами, чтобы они этот закон не поддерживали. Ничто так не помогает просветлению депутатского сознания, как работа с избирателями.

Несколько слов о ценностях. Не повторяя то, что здесь говорилось о содержании образования, должен отметить, что, к сожалению, Россия остается страной с низким уровнем патриотического сознания молодежи. Недавно закончено крупное исследование, выполненное под руководством экс-министра образования Евгения Викторовича Ткаченко. Согласно опросу 25 тыс. учащихся ПТУ, примерно 35% детей не хотели бы родиться и жить в России и еще около 22% затруднились с ответом на этот вопрос. В настоящее время та же группа заканчивает опрос 50 тыс. детей, причем уже не только в ПТУ, но и в школе. И, как говорил мне Е. В. Ткаченко, предварительная обработка результатов показывает, что они качественно не отличаются от результатов предыдущего опроса.

Думаю, вне зависимости от различных убеждений, преподаватели должны стремиться донести до студентов правду об истории нашей страны. До тех пор, пока какие-то периоды этой истории остаются «черными дырами», воспитать нормальное патриотическое сознание невозможно. Разумеется, это задача не только образования, но во все большей степени задача средств массовой информации. В этой связи хочу поддержать звучавшее здесь предложение о создании специального образовательного канала или хотя бы серии регулярных образовательных передач.

В заключение хочу сказать следующее. Как-то раз от уважаемого мною Владимира Михайловича Филиппова мне пришлось услышать в свой адрес: главный реформатор среди консерваторов и главный консерватор среди реформаторов. Думаю, это лестный отзыв: образование — это действительно инерционная система, а потому уверен, что реформы в образовании должны быть консервативными. Надо открывать дорогу новому, но при этом сохранять все лучшее, что было в старом.

Я — не поклонник эзотерических систем, но сегодня грех не обратиться к нумерологии. Вы проводите 7-й Съезд и отмечаете 10-летний юбилей. Все это замечательные даты. Уверен, Российский Союз ректоров уже вписал в историю образования и России свое имя и дела. Надеюсь, общими усилиями мы сохраним все лучшее в нашем образовании и сделаем его более свободным и более социальным.

Спасибо за внимание.

Выступление О. Н. Смолина на VII съезде Союза ректоров России. Москва, МГУ им. Ломоносова, 6 декабря 2002 г.

Опубликовано: Философия образования. 2003. № 7. С. 92—99.

ОБРАЗОВАНИЕ: ПОСЛАНИЕ ПРЕЗИДЕНТА НЕ СОСТОЯЛОСЬ ВТОРИЧНО

Так уж устроена Россия, что в стране нашей все ждут ветров «сверху». Может быть, поэтому у нас так ждут слово Царя, Генсека или Президента. Наконец, дождался и в 2003-м. Официальные восторги выразили, кажется, лидеры всех думских фракций, кроме КПРФ, СПС и Агропромышленной группы. В президентском послании, действительно, есть хорошие идеи: например, признание нелепости и вредности закона о гражданстве, который Президент внес год назад, а его Администрация «продавила» через Думу при отчаянном сопротивлении левых и части правых. Однако нас интересует образовательная политика, которая, между прочим, непосредственно касается 38 млн. человек, с членами семьи — большую половину населения. Увы, новыми идеями российское образование Президент отнюдь не побаловал, а хорошими — тем более.

Поскольку все познается в сравнении, вспомним, что в 2001 г. образовательный блок в президентском послании был представлен довольно серьезно. Тогда Президент объявил задачей года утверждение государственных образовательных стандартов, а затем на их основе — разработку нормативов финансирования образовательных учреждений. Прозвучало тогда и заявление, что вложение средств в образование — это инвестиции в будущее, а потому в них должна участвовать каждая российская семья. До сих пор эти положения не реализованы, впрочем, сложно определить: к счастью или к несчастью. Образовательные стандарты и нормативное финансирование — это современные и при том обоюдоострые методы управления образованием. При наличии денег они эффективны и полезны, при отсутствии — вредны. Если стандарт будет сведен к минимуму, а нормативы рассчитаны под существующий бюджет, родителей и студентов заставят платить за все мало-мальски превышающее «стандартные» услуги.

Президентское послание-2002 с точки зрения образовательной политики вспомнить нечем. Практически то же самое можно сказать и о послании-2003. В течение часовой президентской речи образование было упомянуто лишь трижды, причем два раза в контексте повышения конкурентоспособности России на мировых рынках, а в третий раз — в связи с перспективами перехода к профессиональной армии. Последняя идея Президента, согласно которой контрактникам, отслужившим три года, должно быть гарантировано получение бесплатного высшего образования, заслуживает всевозможной поддержки. Надо лишь добавить, что для таких парней, видимо, придется восстанавливать подготовительные отделения вузов типа советских рабфаков. В противном случае, забыв за три года школьную программу, принятый вне конкурса студент с большой вероятностью вскоре «вылетит» из вуза. В остальном же президентское послание не содержит ответов, но вызывает вопросы.

Из президентского послания российский учитель, студент или профессор не узнает о своих ближайших и среднесрочных перспективах: ни про зарплаты и стипендии, ни про единый экзамен и образовательные ваучеры, ни про здоровье и питание детей в школе — вообще ни о чем таком, что волнует миллионы, что обсуждают дома на кухне или во время акций протеста на улицах. Впрочем, кое о чем узнать можно, если, как встарь, читать между строк и сопоставлять с другими документами, исходящими от Президента и Правительства. Но тогда неминуемо возникают вопросы.

1. Президент повторил обвинение в адрес депутатов, которые в виде законов установили социальные обязательства государства на сумму 6,5 трлн. руб. в год, что в два раза больше консолидированного бюджета страны. Поскольку без ущерба для «олигархов» серьезно увеличить бюджет невозможно, Федеральному Собранию и стране дали понять, что социальные расходы будут сокращаться. Как в такой ситуации Президент собирается повышать конкурентоспособность российского образования, знает только «ночь глубокая». Впрочем, есть один способ, указанный еще Е. Гайдаром в начале 1990-х гг.: резко сократить количество студентов, а освободившиеся жалкие бюджетные деньги поделить между остальными.

2. В.В.П. обещал удвоить ВВП (т. е. Владимир Владимирович Путин — удвоить валовой внутренний продукт), причем в течение 10 лет. Но никаких средств осуществления очередного «экономического чуда» не назвал. Наверное, это государственная тайна и за ее разглашение могут посадить. Уверен: попытки Правительства экономить на образовании и науке экономическому росту никак не помогут. В.В.П. никогда не увеличит ВВП, если не будет помогать тем, кто совершает открытия и способен воплотить их в производство.

3. Президент обещал за 10 лет покончить с бедностью. Увы, это утопия в кубе: во-первых, бедность при рыночной экономике не удалось победить никому, кроме, кажется, стран «скандинавского социализма»; во-вторых, после «реформ» доля бедных в составе населения России в 5–8 раз выше, чем на Западе; в-третьих, провозглашать одновременно борьбу с бедностью и сокращение социальных программ — это задача, достойная, скорее, Игора Кио или Амаяка Акопяна, нежели серьезного экономиста или политика. В любом случае, между социальной защищенностью населения и его образованностью существует прямая связь: вторая — производна от первой. Задача одновременного сокращения социальных программ и повышения конкурентоспособности образования, подобная одному уравнению с двумя неизвестными, как учили в школе, решения не имеет.

4. Президент мимоходом повторил известную установку авторов Налогового кодекса о равенстве субъектов налогообложения. В переводе с междустрочного на понятный русский это означает, что в ближайшее время Правительство будет пытаться отнять оставшиеся налоговые льготы, в том числе по НДС, у организаций социальной сферы и социально ориентированного бизнеса, включая образовательные учреждения. Естественно, в результате повысится плата за обучение в негосударственных учебных заведениях и за образовательные услуги в учреждениях государственных. Напротив, доходы самих этих учреждений упадут.

5. Весьма показательна критика Президентом оппонентов «партии власти» на предстоящих думских выборах. Глава государства впервые в истории постсоветской России использовал послание Федеральному Собранию для того, чтобы сделать двойной выпад: обвинил либералов в том, что они иногда голосуют за социальные законы, а левую оппозицию — что поддерживает решения в интересах крупных компаний. Тем самым Президентская Администрация творчески реализовала известный принцип бабки Махно: бить белых — пока не покраснеют, а красных — пока не побелеют. Творчески, ибо в данном случае «белых» упрекнули в недостаточной «белизне», «красных» — в недостатке пурпурной расцветки. Понятно, что если уж «партия власти» пустила в ход оружие столь большого калибра, как сам Президент, она твердо решила оставить в следующем Парламенте исключительно «псевдоцентристскую» серость, играющую роль отнюдь не активно-го центра, но болота, готового качнуться в любую сторону по первому указанию, исходящему от представителя Президента либо из правительственной ложи.

Выпады Президента в сочетании с поведением думского большинства позволяют прогнозировать тактику его законодательной работы в предвыборный период, в том числе и в отношении образования. Суть этой тактики состоит в следующем: проваливать любые социальные законодательные инициативы, исходящие не от «центристов», а затем некоторые из них вносить от собственного имени. Именно так недавно поступили с законом, устанавливающим статус кавказских Минеральных Вод в качестве курорта федерального значения. Видимо, аналогичное решение принято по закону, возвращающему в пенсионный стаж «нестраховые периоды», т. е. время учебы, ухода за детьми, службы в армии и работы на Севере (с соответствующими коэффициентами). 15 мая Госдума пыталась преодолеть по этому закону вето Совета Федерации, но набрала лишь 250 голосов при необходимых 300. За преодоление вето голосовали 100% коммунистов, «яблочников» и депутатов Агропромышленной группы, 93% фракции СПС, 75% группы «Народный депутат», однако фракции «Отечество — Вся Россия» и ЛДПР не дали за закон ни одного голоса, а в «Единстве» нашлось лишь два храбреца, отважившихся за него проголосовать. При этом депутаты от «партии власти» дали понять Думе, что прорабатывают собственный законопроект на аналогичную тему.

Разумеется, законодательные инициативы не знают понятие плагиата. Однако, что бы Вы сказали, читатель, о морали художника, который уничтожает чужие картины для того, чтобы представить на выставку их собственноручно выполненные копии? Или об ученом, который опорочил чужое открытие, чтобы затем приписать его себе? Признаться, за четыре срока работы в Парламенте с подобным «ноу-хау» встречаюсь впервые. Мораль российской политической элиты явно «усовершенствуется».

Впрочем, в интересах образования я готов занять позицию Дэн Сяопина: не важно, какого цвета кошка, лишь бы она ловила мышей! Готов предложить депутатам от «Единой России» от своего имени внести федеральные законы «О дополнительном образовании» и «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (о специальном образо-

вании)», над которыми работаю много лет, и которые блокированы Президентской Администрацией. Пусть припишут их кому угодно, лишь бы дело сдвинулось с мертвой точки.

Подводя итоги первым впечатлениям от президентского послания, можно сказать: его ждали, в том числе и образовательное сообщество. Однако в отношении образовательной политики послание не состоялось. Второй год подряд...

Опубликовано: Управление школой. 2003. № 19, 20. С. 4 под заголовком «Школа не получила послания Президента».

ПРЕМЬЕР В ДУМЕ: ДЕТЯМ «НЕ СВЕТИТ»

16 января, в день второго пленарного заседания Четвертой Госдумы, в нижней палате Российского Парламента выступал премьер-министр М. Касьянов. Речь его излучала уверенность и довольство собой. По словам Премьера, за последние четыре года валовой внутренний продукт в стране вырос на 30%, сельхозпроизводство — на 20%, а реальные доходы населения — на целых 50% (очень бы хотелось на это «население» посмотреть!). К этому Премьер добавил, что международным организациям России, наконец-то, присвоен кредитный рейтинг, что темпы нашего экономического развития выше, чем в большинстве индустриальных стран, что страна уверенно вышла на траекторию удвоения ВВП (имеется в виду все тот же валовой внутренний продукт, а не второй срок Владимира Владимировича) и т. д., и т. п. и пр.

Правда, совершенно случайно М. Касьянов забыл упомянуть о факторах экономического роста и об исходном уровне, с которого он начинался. Между тем, главный фактор экономического роста общеизвестен — высокие мировые цены на нефть, которыми так-вы всегда оставаться не могут. Что же касается исходного уровня, с которого начала подниматься страна, то, по данным крупных отечественных специалистов во главе с экс-президентом Сибирского отделения Российской Академии наук В.А. Коптюгом, в 1985—1995 гг. уровень промышленного производства в стране упал примерно в 5,3 раза, сельскохозяйственного — в 3,6, в легкой промышленности и оборонном комплексе показатели падения составили почти 10 раз, средняя зарплата уменьшилась более, чем в 3 раза, средняя пенсия — в 2,5. Как известно, новый финансовый кризис августа 1998 г. обесценил зарплаты и пенсии еще, как минимум, в 3—4 раза. Попросту говоря, достигнув к 1999 г. дна ямы экономического кризиса, самого глубокого в мирное время в истории XX в., страна неизбежно должна была начать подниматься вверх при любом правительстве, тем более при благоприятных мировых ценах на сырье.

Думаю, много больше общих экономических показателей население интересуется вопросом о том, что получил и получит от экономического роста рядовой гражданин России, и прежде всего тот, кто нуждается в социальной поддержке со стороны государства. Увы, в этом смысле большую часть так называемых простых людей обрадовать нечем. Согласно бюджету 2004 г., предложенному Правительством и утвержденному правительственным большинством Третьей Думы, не предполагается повышать ни зарплату интеллигенции и других работников бюджетной сферы, ни денежное содержание военнослужащих, ни студенческие стипендии. Учитывая, что, согласно официальным данным, прожиточный минимум (т. е. цены на товары первой необходимости) в текущем году вырастет на 16%, все эти категории граждан станут в 2004 г. ровно настолько же беднее. Пенсионеры останутся «при своих интересах», поскольку рост пенсий (включая базовую и страховую их части) не превысит роста прожиточного минимума. Если учесть, что Премьер обещает дальнейший рост социального неравенства и безработицы (обычно в условиях экономического роста эти показатели сокращаются), становится очевидно, что добрая половина населения страны не получает от экономического роста почти ничего, совсем ничего или даже получает вред. Каждый раз, слушая М. М. Касьянова, невольно вспоминаешь другого Михаила Михайловича — Жванецкого: если у них растет производство, значит возрастает и потребление... ими же! При этом главный сатирик обычно выглядит убедительнее главного министра.

Но особенно удивляет политика Правительства в отношении детей. Согласно данным Комитета по делам женщин, семьи, молодежи Третьей Госдумы, в 2002 г. в России насчитывалось 24 млн. семей с детьми, из них около 22 млн. имели доходы ниже официально установленного прожиточного минимума. Иными словами, появление ребенка,

а тем более двух детей в семье с высокой вероятностью переводит ее в разряд бедных. Современное 70-рублевое детское пособие, по меньшей мере, в 8 раз ниже, чем было 15 лет тому назад, причем не увеличивалось с 2001 г., хотя неофициально рассчитанный прожиточный минимум ребенка до 1 года оказывается выше, чем у любой другой социально-демографической группы. Дороже всего в современной России родиться и умереть. Несколько месяцев назад вся страна наблюдала по телевидению 4 памперса, закупленных на 70 рублей, подаренные в Госдуме Министру труда Александру Починку. В этом году, видимо, придется дарить только 3: в связи с ростом прожиточного минимума детское пособие, как и все другие социальные выплаты, обесценится на 16%. Наверно, любому «ежу», кроме занимающего государственные должности, понятно, что никакой стимулирующей роли такое пособие играть не может.

Подрастая, большинство детей попадает в профессиональные учебные заведения. Однако и там уровень социальной поддержки не лучше. Исходя из того, что за последние 13 лет рубль обесценился, по меньшей мере, в 35 тысяч раз (с учетом деноминации — в 35 раз), легко определить, что современная расчетная 400-рублевая студенческая стипендия в вузе в 3,5 раза ниже, чем была 15 лет тому назад, а 140-рублевая расчетная стипендия в техникуме и ПТУ, соответственно, ниже в 7 и в 10 раз.

Но, быть может, хоть сколько-нибудь заботиться о детях Правительству не позволяет тяжелая экономическая ситуация? Ничуть не бывало. По официальным данным, дополнительные доходы федерального бюджета в 2001 г. составили 318 млрд. руб., в 2002 — 156 млрд., согласно прогнозу, за 2003 г. они превысят 150 млрд. руб., а в 2004 г. плановый профицит бюджета должен составить 83,5 млрд. Учитывая, что цены на нефть на мировом рынке составляют около 30 долл. за баррель, а российский бюджет рассчитан, исходя из 22 долл., есть все основания полагать, что плановый бюджетный профицит будет превышен в 2–3 раза. Итого за четыре года только реально полученные дополнительные доходы федерального бюджета больше 700 млрд. руб. Если бы все эти деньги были потрачены на детские пособия, их можно было бы поднять более, чем в 30 раз!

Не говорю уже о доходах от использования природных ресурсов, которые, даже по признанию Бориса Немцова, можно было бы легко увеличить на 2–3 млрд. долларов (60–90 млрд. руб.), а по расчетам специалистов экономического отделения Российской Академии наук, — на 50 или даже 70 млрд. долл. (1,5–2 трлн. руб.). Однако Премьер заявил в Государственной Думе, что налоги на нефтедобывающие компании в обозримой перспективе пересматриваться не будут!

Справедливости ради следует сказать, что не только Премьер, но и Четвертая Государственная Дума за полтора часа общения о детях не вспомнила ни разу. Из десяти вопросов, которые было дозволено задать главе Правительства, этой теме не коснулся ни один. Коммунисты спрашивали о катастрофе в агропромкомплексе, «Родина» — о ситуации в РАО ЕЭС России, Жириновский — о государственной монополии на водку и сахар, а семь вопросов от фракции «Единая Россия» были посвящены кому угодно, но только не детям.

В этом отношении Четвертая Дума явно проигрывает даже своей предшественнице, в которой не только крупный бизнес, но и дети имели своих «лоббистов» во главе со Светланой Горячевой. Так, 15 октября 2003 г. Третья Дума четырежды возвращалась к вопросу о выделении 26 млрд. руб. на увеличение детских пособий за счет уменьшения дополнительных доходов бюджета 2004 г. А однажды для принятия решения не хватило всего 13 голосов. Тогда детей поддержали Агропромышленная группа (союзники КПРФ) — 100%, «Яблоко» — 94,1%, КПРФ — 94%, «Народный депутат» — 27,3%, СПС — 12,9%, «Единство» — 0, «Отечество — Единая Россия» — 0, ЛДПР — 0. Несколько законов о повышении детских пособий перешли по наследству в Четвертую Думу. Боюсь, однако, что на сей раз расклад голосов окажется еще хуже.

Слушая выступление Премьера, проникнутое «чувством глубокого удовлетворения», я вспомнил повесть братьев Стругацких «Далекая радуга», в которой описана ситуация глобальной катастрофы на фантастической планете. Невольно вызвав эту катастрофу не просчитанными до конца экспериментами, ученые — руководители планеты должны принять тяжелое решение: что или кого именно спасти на единственном космическом корабле. Кто-то пытается погрузить на него результаты уникальных научных экспериментов, повторить которые уже никому не удастся; кто-то — бесценные произведения искусства; кто-то — любимую женщину. Но решение властей неумолимо и поддержано

большинством: «грузом» корабля должны стать исключительно дети, ибо будущее — только в них. Думаю, если бы эта воображаемая ситуация, не дай Бог, повторилась в современной России, космический корабль был бы заполнен «олигархами» вместе с их миллиардами, а о детях бы подумали в последнюю или предпоследнюю очередь.

Опубликовано: Вести образования. 2004. № 2. 16—31 янв. С. 2 (под заголовком «Детство — за бортом»).

«НУ КОМУ ЭТО НАДО?»

Послание Президента России Федеральному Собранию страны 26 мая вызвало многочисленные восторженные комментарии политиков и политологов в электронных СМИ. Реакция граждан тоже была в целом положительной. То и другое неудивительно: времена, когда радио и телевидение позволяли себе критиковать главу государства, давно прошли, а В.В. Путин, в отличие от прошлого года, действительно немало говорил о социальных проблемах. Однако далеко не все из тех, кто слушал послание, услышали все, что сказал президент, а тем более обратили внимание на то, о чем он умолчал.

Если говорить собственно об образовании, то под доброй половиной сказанного президентом с ходу готов подписаться:

— «... российское образование по своей фундаментальности занимало и занимает одно из ведущих мест в мире»;

— «Мы обязаны внедрить в практику адекватные времени образовательные стандарты... содержание образования должно соответствовать самым высоким мировым стандартам. При этом нельзя забывать и о накопленных отечественных преимуществах»;

— «Выпускники школ — независимо от имущественного положения родителей — должны иметь возможность поступать в вузы в соответствии с уровнем их знаний. Для этого потребуется абсолютно прозрачная и объективная система оценки знаний при поступлении в учебные заведения, воссоздание в широком масштабе подготовительных отделений в вузах и адресное предоставление стипендий. А молодым людям, проживающим далеко от престижных университетов, надо обеспечить возможность для сдачи вступительных экзаменов»;

— «...полагаю также возможным заключение договора со студентом, который после получения бесплатного образования должен отработать по специальности определенный срок либо вернуть деньги, затраченные государством на его обучение. И начать, видимо, надо с дефицитных сегодня специальностей...». — Вполне приемлемо, однако с двумя принципиальными уточнениями.

Во-первых, опущен вопрос о социальных образовательных кредитах (т. е. о кредитах на жизнь в период обучения), без чего студенты из семей с низкими доходами учиться не смогут.

Во-вторых, систему образовательных кредитов и «отработку» нельзя вводить по отдельным дефицитным специальностям, иначе число желающих поступить в такие вузы резко упадет, а конкурсы в другие пропорционально вырастут.

Немало в президентской речи таких положений, которые вызывают тревожные вопросы или прямые возражения.

Вот лишь некоторые.

«...достижение оптимального уровня госрасходов... должно стать базовым принципом экономической политики... Правительству надо прежде всего провести реструктуризацию огромной сети бюджетных учреждений... изменив порядок их финансирования и сам статус... таких учреждений».

Что такое «оптимальный уровень госрасходов»? Это когда резервный фонд правительства — 384 млрд. руб., валютные резервы Центробанка — свыше 100 млрд. долл., а детское пособие — 70 руб.? Или минимальная зарплата — 600?

Что такое «реструктуризация»? В переводе с постсоветского новояза слово означает лишь сокращение, ликвидацию и т. п.

Что значит изменить порядок финансирования и статус бюджетных учреждений? Превратить их в организации и попытаться приватизировать? В самых развитых странах, которые мы якобы догоняем, ничего подобного нет. А главное, как можно, сокращая детсады, школы и больницы, обеспечить конституционное право граждан на бесплатное образование и медицину?

«...по сравнению с советским периодом почти утроился прием в вузы, и число поступающих в них фактически сравнялось с числом выпускников средних школ. Ну кому это надо?». Действительно, количество студентов в стране — едва ли не единственный социальный показатель, по которому Россия обогнала собственное советское прошлое. В расчете на 10 тыс. населения в 1980 г. их было 221, а в 2004 — 427. Правда, тогда все учились бесплатно, а теперь бюджет платит за 196 студентов. Кстати, современные российские показатели значительно ниже американских или южнокорейских. Но именно они и вызывают недовольство властей!

Хотя вопрос о студентах был риторическим, рискну на него ответить.

Во-первых, «это надо» самим студентам — чтобы получить шанс на приличную работу, зарплату, место в жизни, некоторым — для того, чтобы не служить в армии, где в результате «реформ» условия для нормального парня стали почти невыносимыми.

Во-вторых, «это надо» обществу. По официальным оценкам, средний уровень образованности граждан страны в пересчете на количество лет обучения по сравнению с советским периодом упал примерно на 2 года. По американским данным примерно 15-летней давности, лица с высшим образованием, составляя в США около четверти, создают не менее половины всего валового внутреннего продукта. Наконец, по прогнозам постиндустриалистов, новую информационную цивилизацию невозможно создать, если от 60 до 90% всех работников не будут иметь высшее образование и ученые степени.

Если же президент предлагает сократить количество студентов, то хотелось бы понять как именно? Уменьшить бесплатный прием? Тогда к чему все разговоры о праве на образование независимо от уровня доходов и места жительства? Сократить прием платный? Но это противоречит всей фискальной политике и всем реальным действиям правительства. Как сказал бы Аркадий Райкин: «рекбус, кроксворд!». И, полагаю, решение его будет не в пользу населения и не в пользу образования.

Любителям политических «кроксвордов» могу напомнить: главное в речи Президента — не то, что он сказал, а то, о чем умолчал. Умолчал он о предложениях Минфина и Минтруда по разгрому социального законодательства и по отмене социальных льгот под видом денежных компенсаций, от которого, по оценкам экспертов, в следующем году пострадает 103 млн. граждан. Под аплодисменты послушного большинства Госдума, видимо, примет эти предложения в конце июля — начале августа. По сравнению с ними все остальные социальные обещания власти можно оценить лишь цитируемыми словами президента: «ну кому это надо?»...

Опубликовано: Педагогический вестник. 2004. № 11—12. С. 2.

УДВОЕННАЯ ОТСТАВКА: ПЕРСПЕКТИВЫ ОБРАЗОВАНИЯ

24 февраля Президент России неожиданно для всех отправил Правительство в отставку. Неожиданно, поскольку после выборов 14 марта, результат которых известен заранее, согласно Конституции, оно все равно обязано было сложить свои полномочия перед новым Президентом, т. е. тем же В. Путиным. Еще более неожиданной оказалась реакция на отставку Правительства практически всех его министров, кроме М. Касьянова: они объявили это решение Президента правильным и своевременным! Думаю, гоголевская унтер-офицерская вдова, которая «сама себя высекла», отныне «отдыхает»: рекорд самобичевания побит! Однако у каждого, кто не успел повторно заразиться «синдромом единого одобрения» и склонен размышлять самостоятельно, не может не возникнуть целый ряд вопросов. Вот лишь некоторые из них.

Во-первых, в чем состоит правильность президентского решения, если в последние годы сам В. Путин неоднократно заявлял, что Правительство работает неплохо (а иногда уточнял: хорошо!)? Согласитесь, отправлять в отставку хорошо работающее Правительство, да к тому же досрочно, несколько странно. С другой стороны, трижды коммунисты и единожды «Яблоко» поднимали в Третьей Госдуме вопрос о недоверии Правительству, однако с ними не согласились ни думское большинство, ни сам Президент. Что изменилось за две с половиной недели до его выборов — «тайна сия велика есть».

Во-вторых, еще более интересен вопрос о «своевременности» отставки. Сам Президент объяснил выбор момента желанием ускорить формирование нового Правительства, чтобы министры да и значительная часть аппарата, что называется, не «сидели на чемо-

данах». Однако в таком случае намного естественнее и логичнее было бы сменить «команду», например, в декабре, сразу после думских выборов, т. е. за три месяца, а не за три недели до выборов собственных. В этом случае избиратели могли бы составить некоторое представление о том, каким будет новый курс прежнего Президента, если, конечно, он вообще будет новым. Устраивать же две отставки Правительства в течение одного или полутора месяцев, по меньшей мере, странно.

Думаю, разгадка кроется именно в характере текущей (можно сказать: вялотекущей) избирательной кампании. Всем известно: 14 марта в России состоятся не столько президентские выборы, сколько выборы в Президенты В. Путина. Учитывая реальный расклад избирательских симпатий, а также грубые нарушения законодательства и общепринятых принципов свободы и конкуренции в период думской избирательной кампании, — нарушения, которые прямо были отмечены руководством Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, однако продолжают и сейчас, — альтернативные кандидаты в Президенты, включая И. Хакамаду и С. Глазьева, заявили о том, что могут снять свои кандидатуры. Н. Харитонов не исключил такой возможности на основании решения Пленума ЦК КПРФ. Очевидно: в случае снятия с выборов четырех кандидатов, включая И. Рыбкина, в избирательных бюллетенях остались бы, помимо В. Путина, только его дублер С. Миронов, а также охранник В. Жириновского О. Малышкин. При этом интерес к избирательной кампании упал бы еще более, а ее интрига полностью исчезла.

Уверен: в современной политической ситуации В. Путин в состоянии был выиграть практически у любого соперника даже вполне свободные выборы. Однако его администрация, как всегда в России, идет другим путем: согласно кулуарной информации, губернаторы получили установку обеспечить не просто победу действующего Президента в первом туре, но обеспечить в его пользу не менее 70% голосов. Задача вполне решаемая, если только народ на выборы придет.

Напомню: на думские выборы в декабре пришли около 56% избирателей, из которых почти 13% проголосовали за КПРФ, около 7% — за «Яблоко» и СПС, а примерно 9% — за блок «Родина». Учитывая фактический раскол в этом блоке, отнесем на долю С. Глазьева половину полученных голосов — 4,5%. Таким образом, на долю представителей всех более или менее оппозиционных течений приходится не менее 25% голосов граждан, принявших участие в думских выборах. Если бы лидеры всех перечисленных организаций дружно призвали к бойкоту выборов президентских и если бы к этому призыву прислушались хотя бы 50—60% их сторонников, 14 марта на голосование могли бы не явиться более половины избирателей, а в этом случае выборы пришлось бы признать несостоявшимися.

Разумеется, Конституция не запрещает В. Путину выставить свою кандидатуру на повторные президентские выборы через три месяца. Однако с моральной точки зрения это, мягко говоря, не слишком удобно.

В таких условиях главной проблемой и заботой Администрации Президента, — а политтехнологи там, безусловно, высококвалифицированные, — стало оживление выборов, создание интриги, если угодно, впрыскивание «политического адреналина», позволяющее обеспечить явку, а тем самым — и уверенную победу действующего Президента. Полагаю, этим и объясняется то странное время, которое он избрал для отставки Правительства М. Касьянова. Упомянувшиеся уже высококвалифицированные политтехнологи не могут не понимать, что две отставки за месяц или полтора — это чересчур, едва ли не мировой рекорд. Однако М. Касьянов имел репутацию последнего на самом «верху» представителя «семьи», открыто поддерживал опального Ходорковского, а иногда его начинали рекламировать в качестве преемника или даже альтернативы В. Путину.

Итак, смысл отставки Правительства состоит в том, что, с одной стороны, она продолжает кампанию «борьбы с олигархами» (точнее, с нелояльными «олигархами») и призвана поднять рейтинг Президента в кругах более или менее левого электората, а с другой, — в том, чтобы оживить явно гаснущую в новых «ежовых рукавицах» политическую активность граждан (этимологию слова «ежовые» мы пока еще ведем от ежа, а не от достопамятного по 1937 г. Н. Ежова). [...]

Рассмотрев общеполитические причины отставки Правительства России, мы оставили без внимания вопрос, который, вероятно, интересует читателей: повлияют ли перемены в Правительстве на его образовательную политику, и как именно?

Позволю себе процитировать прогноз, предложенный газете в конце февраля: «независимо от того, кто станет Премьером, независимо от фигуры Министра образования, в ближайшие годы образовательная политика станет менее социальной и более бюрократической — с небольшими поправками на личность руководителей». Назначения в новом Правительстве и речь Премьера в Госдуме 5 марта стали первыми подтверждениями этого прогноза.

Известно, что «команду» Президента составляют две группы людей: «либералы» (по преимуществу питерские) и «силовики» (по преимуществу безопасники). Первым отдана на откуп экономическая и социальная политика, вторым — организация власти и отчасти идеология. Первые мечтают избавить государство от «бремени» социальных расходов, в том числе на образование; вторые — выстроить повсюду «вертикаль» власти и построить граждан в «колонны» и «шеренги». Поскольку новый Премьер соединяет в одном лице «либерала» и «силовика», он призван объединить обе группы, не мешая каждой из них заниматься своим делом. Большинство политологов уже окрестили Михаила Фрадкова «техническим Премьером», полагая, что реальная власть еще более сместится к постсоветскому «политбюро» — Администрации Президента. Как грустно шутят в кулуарах парламента, «полная и окончательная победа» демократии в России увенчалась тем, что Президентом страны стал бывший руководитель ФСБ, Председателем Госдумы — экс-министр внутренних дел, а Премьером — в недавнем прошлом начальник налоговой полиции.

Если Правительство России идет в кильватере Администрации Президента, то Министерство образования (теперь — образования и науки), естественно, в кильватере Правительства. Стоит напомнить, что министр образования (ныне — первый замминистра образования и науки) осенью 1999 г. пришел в Правительство Е. Примакова при поддержке «левых» и «государственников» (И. Мельникова, в то время председателя думского Комитета по образованию и науке, и В. Садовниченко, президента Российского Союза ректоров). Затем разработка стратегии образовательной политики в значительной мере была «приватизирована» Минэкономразвития, а В. Филиппов заметно сместился от центра вправо. Таковы правила командной игры в Правительстве: их приходится или принимать, или уходить. После выборов Президента и назначения нового Правительства эти правила станут наверняка более жесткими.

Думская речь нового Премьера и его ответы на вопросы депутатов 5 марта в части, касающейся образования, новизной не блистали. Суть немногочисленных высказываний на эту тему можно свести к следующим намерениям:

- продолжить реструктуризацию сети бюджетных учреждений и изменить механизмы их финансирования. В контексте постсоветских «реформ» термины «реструктуризация», «оптимизация» и т. п. означали только одно — сокращение и закрытие. Именно это год назад предлагала правительственная Комиссия по оптимизации бюджетных расходов, имеющая примечательную аббревиатуру КОБРА;

- покончить с безадресной социальной помощью, сделать все социальные расходы исключительно адресными. За этой формулой может скрываться все, что угодно, включая, например, сокращение числа бюджетных учебных мест, к чему призывал экс-вице-премьер, а ныне министр финансов А. Кудрин, утверждая в печати, что в России слишком много университетов и студентов. Действительно, если страна намеревается сохранить «экономику нефтяной трубы и лесоповала», то образования у нас слишком много; если же предполагает двигаться в информационное общество, образование следует не сокращать, а наращивать;

- улучшить подготовку кадров. Призывая к этому, Премьер заметил, что, несмотря на гордость отечественным образованием, в последние годы профессиональные учебные заведения в России начинают существенно отставать от передовых зарубежных образцов. Однако умолчал, что уровень финансирования этих учреждений и зарплата педагогов в России в десятки раз меньше, чем на Западе. Впрочем, о деньгах Премьер в этот день предпочитал не говорить вовсе;

- ускорить вхождение в Болонский процесс. Отвечая на соответствующий вопрос, Премьер показал, что, несмотря на работу в структурах Евросоюза, имеет довольно туманное представление о Болонском конвенции;

- форсировать назревшие реформы в образовании. Другими словами, делать все то же самое, что и старое Правительство, только быстрее. Стоило ли менять Премьера для

того, чтобы просто «пришпорить коней», вопрос спорный. Напомню: решения, которые должны обеспечить псевдолиберализацию образования и усиление неравенства прав граждан в этой области, уже подготовлены. Среди них законопроект о замене статуса образовательных учреждений на организации, призванный вернуть в образовательную политику идеи приватизации и банкротства. На очереди новая версия старых предложений об отраслевых системах оплаты труда, снимающая ответственность за уровень зарплаты работников бюджетной сферы, включая педагогов, с наиболее более богатого из всех российских бюджетов — федерального и т. д., и т. п.

Хочется надеяться, что сохранение В. Филиппова в качестве первого зама руководителя нового объединенного министерства поможет смягчить предполагаемые непопулярные, а проще говоря, антисоциальные меры. Но что у него возьмет верх в ситуации межролевого конфликта: стремление помочь образованию или правила командной игры — покажет только время.

Повторю еще раз: в сложившейся ситуации образовательному сообществу остается следовать известной поговорке: на Правительство надейся, а сам не плошай. Постоянное цивилизованное давление на власть через СМИ, депутатов Госдумы и все другие доступные структуры — едва ли не единственный шанс хотя бы отчасти сохранить в нашем образовании и свободу, и социальность.

Опубликовано: Педагогический вестник. 2004. № 5—6. 1—31 марта. С. 4.

КРЕСТИКИ-НОЛИКИ, ИЛИ ЕЩЕ РАЗ О ПРИОРИТЕТАХ И ПЕРСПЕКТИВАХ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Правительство России на заседании 9 декабря 2004 г. одобрило очередной документ, призванный определить стратегию образовательной политики и названный «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации» (далее — «Приоритетные направления»). Документ дважды обсуждался на Парламентских слушаниях: 25 ноября в Совете Федерации и 9 декабря в Госдуме.

Между прочим, слушания эти весьма отличались друг от друга. В Совете Федерации они проводились вовремя, при участии министра образования и науки А. Фурсенко и отличались конструктивно критическим духом. Председатель профильного Комитета Верхней палаты В. Е. Шудегов сделал аналитический доклад, явно выдержанный в стиле социального, демократического направления в образовательной политике. Судя по тому, что в заключительном слове министр заметно смягчил позиции, Парламентские слушания бесследно не прошли. Напротив, слушания в Госдуме проходили без министра, без серьезной аналитики со стороны Председателя профильного Комитета, а главное — во второй половине дня 9 декабря, т. е. после того, как в первой его половине Правительство документ уже в основном одобрило. Говоря словами известной песни, «лишь рукой помахал ей во след» — в данном случае очередной «реформе» образования. Тем самым однопартийная IV Госдума в очередной раз показала, что перестала быть самостоятельным органом, фактически превратившись в законодательный департамент Правительства.

На слушаниях автору удалось выступить дважды: и в Совете Федерации, и в Госдуме. Однако в «родной» палате первому зампреду профильного Комитета слово было предоставлено одному из последних, когда добрая половина зала уже разошлась, а оставшаяся устала. Между тем, мне было что сказать, а потому, анализируя новый документ, позволю себе использовать не только идеи, но иногда и цитаты из двух собственных выступлений.

«Процесс пошел»: когда и как?

Помню, как в период демократической эйфории конца 80 — начала 90-х гг. представители новой политической элиты требовали, чтобы процесс разработки любого государственного документа был открытым, а имена его авторов предавались гласности. «Народ должен знать своих героев», — звучало с трибун и экранов. И звучало совершенно справедливо. Увы, в соответствии с «принципом маятника», сверхновые времена сплошь и рядом повторяют проклинаемые старые. О том, что Минобрнауки формирует рабочие группы для подготовки стратегических документов, даже мне, первому зампреду думского Комитета по образованию и науке, стало известно лишь в конце июля, причем, как го-

ворят, из неофициальных источников. Если им верить, документ разрабатывали методологи. Его первая версия, попавшая мне в руки, была роздана участникам Совета Российского Союза ректоров 25 октября 2004 г. Документ имел претенциозное название «Стратегия развития системы образования Российской Федерации» (далее — «Стратегия») и начинался по новой — старой моде цитатой из Президента: «...создание в России свободного общества свободных людей — это самая главная наша задача» — В. В. Путин. Первое же знакомство с документом вызвало в памяти известный афоризм: Кто умеет — работает; кто не умеет — учит; кто не умеет учить — управляет. Вот некоторые образчики содержания и формы изложения «Стратегии».

«Целевая установка системы образования

Сделать образование важнейшим ресурсом для реализации таких ценностных ориентиров, как:

— свобода (максимально возможное удовлетворение гражданских интересов и потребностей)». — Каждый, кто изучал философию в вузе, знает, что свобода отнюдь не сводится к удовлетворению интересов и потребностей, тем более только гражданских.

«Задачи

2. Доступность к качественному образованию (в том числе для малоимущих)». — Задача хороша, но у авторов явные проблемы с русским языком: в школе учат, что слово «доступность» требует родительного, а не дательного падежа. Видимо, здесь тот самый случай, когда, получив высшее образование, а затем ученые степени, некоторые утрачивают образование среднее.

Избавляя читателя от дальнейших страданий по поводу документа, имеющего промежуточный характер, позволю себе лишь некоторые обобщения. Своему названию документ явно не соответствует и на стратегию образовательной политики в Российской Федерации явно не похож. Про текст нельзя даже сказать, что «гора родила мышь». Скорее вспоминаются пушкинские строки: «Не мышонка, не лягушку, а неведому зверушку». Для работы над документом читателю, если, конечно, он не методолог, явно требуется дешифровальщик, переводчик, редактор, а то и корректор. Изучающий «Стратегию» стоит перед главной проблемой — понять не то, что написано, но то, что авторы хотели сказать. Единственное, в чем убеждает документ, — что отнюдь не все проблемы отечественной системы образования решены, включая качество подготовки специалистов — стратегов, а впрочем и тактиков тоже.

Обо всем этом можно было бы и умолчать. Тем более что «Стратегия» благополучно канула в Лету. Теперь на очереди «Приоритетные направления», к тому же представленные Правительству не тайным орденом методологов, но Министерством образования и науки РФ и этим Правительством одобренные. Можно было бы и умолчать, если бы изменился стиль подготовки документа.

Уверен: ключевые проблемы стратегии образовательной политики должны обсуждаться публично и, безусловно, такого обсуждения заслуживают. Однако, согласно достоверным источникам (как говорят журналисты), за две недели до заседания Правительства даже члены Президиума Российской Академии Образования в большинстве своем не были знакомы с той структурой общеобразовательной школы, которая предложена Правительством 9 декабря. Более того, сама эта структура окончательно не была еще определена. Члены думского Комитета по образованию и науке получили документ менее чем за 10 до его одобрения Правительством. Абсолютному большинству образовательного сообщества он стал доступен лишь после 9 декабря. Предоставляю читателю судить, что за этим стоит: неспособность разработчиков укладываться в срок, неуважение к многомиллионной образовательной общественности или модная сейчас секретность вместо публичности. Независимо от ответа на этот вопрос, новый текст заслуживает самого подробного обсуждения хотя бы потому, что «экспериментировать» теперь намереваются, похоже, над всей системой образования, охватывающей 38 млн. человек, не считая родителей и родственников.

Несколько ложек меду

Справедливость требует сказать: «Приоритетные направления» существенно лучше, чем «Стратегия...», точнее, они не столь плохи. К достоинствам документа по сравнению с его предшественником можно отнести следующие.

Во-первых, форма изложения. Новый текст, по крайней мере, написан языком, доступным образовательному сообществу — спасибо переводчикам с «методологического» на русский. Это вовсе не означает, что его не следует читать между строк и подвергать почти герменевтической интерпретации. Но игра в «крестики — нолики», которой изобилывала «Стратегия» здесь уже отсутствует.

Во-вторых, в целом позитивно следует оценить провозглашенный новым документом курс на непрерывное образование, а также, со значительными оговорками, соответствующие законопроекты. Действительно, если страна намеревается двигаться в направлении информационного общества, каждый ее гражданин должен стремиться к образованию в течение всей жизни, в хорошем смысле быть вечным студентом.

Однако, как, видимо, догадался читатель, весь документ отвечает перефразированной поговорке: «Ложка меду бочку дегтя не подсластит». Провозглашая курс на непрерывное образование, загадочное отечественное Правительство и недумаящее большинство Госдумы не далее, как полгода назад отклонили принятый предшественниками ФЗ «О дополнительном образовании», в котором те же идеи были сформулированы в гораздо более системной и социальной форме.

Напомню: этот Федеральный Закон разрабатывался с 1997 г. сначала парламентскими комитетами, затем совместно с Минобразования России; при подготовке ко второму чтению максимально согласовывался с исполнительной властью (были приняты 37 из 38 поправок Правительства, 30 из 31 поправки Президента); во втором и третьем чтениях поддерживался Правительством; по информации Минобразования, был предварительно согласован с администрацией Президента; неожиданно получил вето Президента В. В. Путина, а затем президентская сторона отказалась от всех согласительных процедур.

Помимо предусмотренной «Приоритетными направлениями» возможности расширить круг организаций, имеющих право осуществлять деятельность в области дополнительного образования, отклоненный закон содержал много других идей. Одна из ключевых — приравнять работников системы дополнительного образования по заработной плате и социальным гарантиям, а также сами эти учреждения — по уровню государственной поддержки, соответственно, к работникам учреждений, реализующих основные образовательные программы (школ, ПТУ, ссузов и вузов), и к самим этим учреждениям.

Исполняя команду «смирно», большинство Комитета по образованию и науке рекомендовало Нижней палате Парламента отклонить закон. Страна по-прежнему будет бороться с преступностью и безнадзорностью среди несовершеннолетних вместо того, чтобы все это предотвращать. За отклонение закона (27 мая 2004 г.) проголосовали 96,1% депутатов от «Единой России». Против его отклонения высказались: ЛДПР — 94,4%, КПРФ — 88,2%, «Родина» — 84,6%.

Теперь Правительство и правящая партия рекламируют собственную аналогичную законодательную инициативу, однако она много слабее по содержанию и не касается дополнительного образования детей.

В третьих, позитивной оценки заслуживают немногочисленные положения документа, относящиеся к гарантиям права на образование для отдельных категорий граждан, в том числе предложения:

— после специальной довузовской подготовки вне конкурса принимать и за государственный счет обучать тех, кто полный срок отслужит в армии. — Это, с одной стороны, должно стать стимулом к армейской службе, а, с другой, — шагом в сторону ограничения неравенства образовательных возможностей, поскольку современная российская армия, как известно, вновь стала «рабоче-крестьянской» по солдатско-сержантскому составу;

— финансировать на основе повышенных нормативов образование лиц с ограниченными возможностями здоровья. — Правда, это, кажется, единственная идея в отношении таких лиц, посетившая авторов документа, хотя, по данным предыдущего Минобразования, в специальных образовательных условиях нуждается каждый десятый обучающийся.

Количество подобных предложений в «Приоритетных направлениях» весьма ограничено. Их можно, пожалуй, перечислить по пальцам одной руки, и не они, увы, делают по году.

В-четвертых, как обычно в подобных случаях, документом провозглашаются самые благие цели, призванные вызвать сочувственный отклик в сердце каждого, кто учится, учит или обеспокоен будущим своих детей. Цитирую:

«На современном этапе модернизации российского образования приоритетными направлениями государственной политики образования должны стать:

- формирование современной системы непрерывного профессионального образования;
- повышение качества профессионального образования;
- обеспечение доступности качественного общего образования;
- повышение инвестиционной привлекательности сферы образования».

Интересно, найдется ли у этих приоритетов хоть один противник? Однако стоит прочитать следующий раздел документа, посвященный механизмам их реализации, чтобы убедиться: последствия осуществления новой стратегии окажутся прямо противоположными заявленным целям. Приведем лишь некоторые тому доказательства, начав с самой привлекательной декларации — обеспечения доступности качественного общего образования.

Деготь бочками

1. Введение частичной платы за обучение в школе под лозунгом сокращения нагрузки учеников и учителей.

Цитирую документ: «С целью сохранения здоровья детей следует рассмотреть различные варианты снижения нагрузки учащихся. Учитывая, что аудиторная нагрузка учащихся в России выше чем, например, в европейских странах на 10—15%, целесообразно апробировать снижение недельной нагрузки учебного плана при соответствующем увеличении уровня оплаты педагогического часа учителя (за счет уменьшения нормы часов на ставку заработной платы). При этом индивидуализация занятий учащихся и расширение для них возможностей выбора образовательных программ могут финансироваться из дополнительных источников как бюджетных, так и внебюджетных».

Выступая 25 ноября на Парламентских слушаниях в Совете федерации и 9 декабря на заседании Правительства, министр образования и науки А. Фурсенко сам расшифровал этот текст примерно следующим образом:

- базисный учебный план в школе сокращается на 25% (а не на 10—15%);
- родители, желающие дать детям полноценное образование, оплачивают четверть их обучения;
- малообеспеченные семьи получают на эти цели адресные субсидии;
- при прежнем уровне зарплаты ставка педагога снижается на четверть (т. е. 4,5 часа из 18), но за счет родительской платы учитель, соответственно, получает на четверть больше.

Ректор Высшей школы экономики (в просторечии именуемой «Вышкой») Я. Кузьминов на думских слушаниях 9 декабря мягко обосновывал целесообразность предложений Минобрнауки: поскольку школьные выборы все равно существуют, составляя по данным «Вышки» до 25% от бюджета школы (предполагаю, что эти данные получены в Москве), их следует узаконить и вывести из «тени» на «свет». Однако, когда эта «реформаторская» идея была озвучена мною в селе п. Черлак Омской области, зал, состоявший в значительной степени из родителей и педагогов, загудел от возмущения. Приведу отрывок из собственного выступления на Слушаниях в Совете Федерации в присутствии министра образования и науки.

«... Некоторые идеи «Стратегии» содержат прямую угрозу понижения человеческого потенциала страны и раскола образовательного сообщества. Под благовидным предлогом сокращения учебной нагрузки школьников и учителей на 25% нам фактически предлагают введение всеобщего частично платного среднего образования с компенсациями для малообеспеченных семей. Возможно, часть директоров школ эту идею поддержат, зато абсолютное большинство родителей выскажутся против.

Позволю себе и здесь сослаться на мировой опыт. Возьмем в качестве примера США — идеал для отечественных ультралибералов и новое «светлое будущее» России. В этой самой западной из всех западных стран 90% детей учатся в государственной или муниципальной школе с бесплатными учебниками, разумеется, без всяких принудительных родительских доплат. Между тем, минимальная заработная плата в большинстве развитых стран составляет около тысячи долл., тогда как в России — чуть более 20 долл. Одновременно после правления Дж. Буша-младшего дефицит бюджета в США превысил

400 млрд. долл., тогда как в России в 2001—2005 гг. профицит федерального бюджета приблизится к 1,5 трлн. руб. Почему мы опять пытаемся экономить на детях?

Не говорю уже о том, что «адресные» субсидии в селе платить придется практически всем поголовно, а, учитывая современные нравы, есть все основания полагать, что деньги эти просто пропьют. Как здесь не вспомнить горький анекдот.

Сын услышал по радио, что поднимаются цены на водку и спрашивает отца:

— Папа, это значит, что ты будешь меньше пить?

— Не, сынок, это ты будешь меньше есть!

Предложение о мнимом сокращении учебной нагрузки (т. е. оплачиваемых из бюджета учебных часов) для детей из семей с низкими и средними доходами явно ведет к тому же результату, но уже в отношении пищи духовной».

Подытоживая сказанное, легко прогнозировать основные последствия столь трогательной заботы Правительства по поводу «перегрузки» детей:

— понижение общего уровня школьного образования (за последние 15 лет Россия и без того в значительной степени утратила свои позиции в этой области);

— рост неравенства образовательных возможностей в зависимости от доходов семьи и места жительства;

— обострение ситуации с детской безнадзорностью (авторы документа почему-то считают необходимым решать эту проблему лишь в отношении сельских малокомплектных и специальных школ);

— увеличение существующих поборов с родителей примерно в 2 раза, причем на законных основаниях;

— неочевидное влияние на уровень оплаты педагогического труда (вполне вероятно, что перегруженные региональные бюджеты в условиях расширения платности школьного образования попытаются еще более сократить надтарифный фонд зарплаты).

2. Новая структура школьного стандарта, предполагающая две новации: включение в стандарт требований к условиям образовательной деятельности при одновременном исключении из него минимального содержания образования.

Первая из этих новаций заслуживает всяческой поддержки: невозможно добиться высокого качества подготовки выпускников при отсутствии необходимых условий образования. Эта идея особенно важна в настоящее время, когда правительственным законом об отмене 112 законов и «секвестре» 152 (№ 122-ФЗ от 22 августа 2004 г.) образовательное законодательство разрушено именно в части, призванной обеспечить уровень финансирования школы, зарплату и другие составляющие социального статуса педагога, а также социальные гарантии для учащихся. Стандарт на условия образовательной деятельности предлагал ввести в закон еще профильный Комитет III Госдумы, включая автора этих строк. Однако тогда именно Минфин и главное ГПУ Президента настаивали на том, чтобы это положение из законопроекта было исключено. Удастся ли неопитам образовательной политики вернуть его обратно, покажет только время.

Вторая предложенная новелла — об исключении из стандарта минимального содержания образования, — на мой взгляд, стандарт полностью разрушает. Если в каждой школе ребенка будут учить, чему и когда считают нужным, обеспечить качество образования и академическую мобильность (например, при переезде в другой город) окажется практически невозможно. Невозможно даже в том случае, когда учить будут, в принципе, одному и тому же, но в совершенно разное время. Представим себе ребенка, родители которого переехали из села в город, в другой район города, в другой регион или просто в другую школу в рамках своего микрорайона, где ему придется повторить часть уже изученных курсов, но зато самостоятельно наверстывать курсы, пройденные его новыми одноклассниками. Ясно, что сделать это можно только с помощью репетиторов или платных дополнительных занятий со школьными учителями. Кстати, идея «зачистки» минимального содержания образования напрямую связана с предыдущей — о введении для всех частично платного обучения. Мне не раз приходилось объяснять коллегам, что образовательные стандарты — это один из современных обоюдоострых механизмов управления: полноценный стандарт — качественное образование; усеченный стандарт — образование на уровне церковно-приходской школы XIX в. Ко второму варианту российское Правительство склонялось еще в период «очередного этапа реформирования образования» (1997—1998 гг.). Тогда отбились. Отобьемся ли вновь?

Таким образом, оценить «школьно-стандартные» «новеллы» правительственного документа модно известной формулой: хорошее в нем не ново, а новое — не хорошо.

Интересно было бы послушать, как разработчики «Приоритетных направлений» станут обосновывать связь предлагаемых мер с повышением доступности качественного общего образования? Но для этого надо узнать хотя бы их имена.

3. Двухступенчатое высшее образование: непрерывность — через разрыв?

Обратимся, однако, к тому, как предполагается реализовать другие цели, провозглашенные документом. «Приоритетные направления» предполагают переход отечественной системы высшего образования на двухступенчатую структуру. Возможность такой структуры («бакалавр — специалист» или «бакалавр — магистр») и в настоящее время предусмотрена Федеральным Законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а ее необходимость — «болонским процессом», к которому присоединилась Россия. Насколько жестким является такое требование, вопрос особый, выходящий за рамки наших задач. Во всяком случае, к плюсам правительственного документа можно отнести то, что он допускает сохранение так называемого специалитета, т. е. возможности подготовки, наряду с бакалаврами и магистрами, также и специалистов в соответствии с традициями отечественной системы образования.

Однако и в данном случае «минус» многократно перевешивает «плюс». «Приоритетными направлениями» предполагается конкурсный отбор при переводе с первой ступени высшего образования на вторую. Более того, в одном из законопроектов, подготовленных группой И. Шувалова — Я. Кузьминова — Л. Яковсона, были обозначены и примерные пропорции: количество учебных мест для специалистов должно составлять не более 40%, а магистров — не более 30% от выпуска бакалавров. Как говорили встарь, вот тебе, бабушка, и Юрьев день! Какая же это непрерывность, если даже ступени одного уровня профессионального образования предполагается разорвать? Подумали ли авторы о том, что будет с отсрочками от военной службы, если уже сейчас военкоматы пытаются не дать бакалаврам перейти в магистратуру и специалитет? Но, быть может, как раз и подумали?

Выступая 9 декабря на Парламентских слушаниях в Госдуме, ректор МГУ, Президент РСР В. Садовничий вполне определенно заявил, что трехлетние российские бакалавры при современном уровне оплаты труда интеллигенции обречены лишь на то, чтобы становиться на Западе лаборантами. И эта система подготовки «волшебников-недоучек» почему-то именуется методологами повышением качества профессионального образования!

4. ГИФО на основе ЕГЭ — новый фактор неравенства.

В свое время автор уже имел возможность подробно высказать читателям журнала свою точку зрения на этот вопрос (см. «Народное образование». 2004. № 1, 2). Хочется лишь напомнить еще раз: в мире есть много стран, где применяется система единого экзамена, общенационального тестирования и т. п.; однако образовательные ваучеры не используются ни в США, ни в Германии, ни в Великобритании, ни во Франции, ни в Южной Корее, ни в большинстве других индустриально развитых стран; что же касается ГИФО по результатам ЕГЭ — это доморощенный «велосипед», насколько известно автору, не имеющий аналогов в мире. И не случайно: с помощью элитных школ, репетиторов, связей и взяток семьи с более высокими доходами, несомненно, смогут в среднем обеспечить более высокие результаты ЕГЭ для своих детей. Как показал эксперимент, относительный уровень льгот, предусмотренных законодательством для детей-сирот, детей-инвалидов, инвалидов I и II групп, инвалидов и участников боевых действий и других категорий граждан, при введении ЕГЭ заметно снижается. В итоге бесплатно будут учиться, как правило, именно дети из семей с высокими доходами. Тем же, кто таких доходов не имеет, придется за образование доплачивать или платить полностью. Аналогичная ситуация наблюдается уже сейчас, однако ГИФО на основе ЕГЭ ее резко обострит.

Кстати, и в эксперименте, и в предшествующей итерации концепции ГИФО был, как минимум, один плюс: она предполагала, что бюджет будет оплачивать обучение не менее половины всех студентов, получивших образовательные ваучеры. В новом правительственном документе этого важного положения обнаружить не удалось.

5. Новые организационно-правовые формы: кто превратится в ГАНО?

Продолжая линию концепции управления имущественными комплексами в образовании, «Приоритетные направления» предполагают введение новых организационно-правовых форм образовательных организаций. «Помимо бюджетных учреждений предполагается использование таких организационно-правовых форм как автономные учреждения (АУ) и государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации (Г(М)АНО). Выполнение данной задачи позволит создать базовые условия для повышения эффективности и прозрачности финансирования сферы образования».

Эти АУ и Г(М)АНО (или ГАНО, как значилось в первом варианте концепции управления имущественными комплексами), уже стали предметом бурных протестов со стороны общественности, представляющей интересы образования и культуры. Напомню еще раз, что переход к ним означает: 1) утрату многих достижений законодательства, включая отсрочки, налоговые льготы и т. п.; 2) потерю конституционных гарантий права граждан на образование, которые предусмотрены в госучреждениях, но отнюдь не для АУ или ГАНО; 3) явный шаг к приватизации образования, ибо, с одной стороны, снимается запрет на нее, предусмотренный законом для образовательных учреждений, но не для АУ и ГАНО, а с другой, — в последней версии законопроекта имущество ГАНО предполагается фактически передать в частную собственность при формально государственном статусе организации (подробнее см. «Народное образование». № 10 «Имущественный фетишизм»).

Позволю себе еще одну цитату из собственного выступления на Парламентских слушаниях в Совете Федерации 25 ноября: «В свое время министра образования В. М. Филিপцова немало критиковали за обилие экспериментов. Изобрели даже специальный термин — «ширмаш», т. е. широкомасштабный эксперимент. Однако справедливость требует сказать: эти широкомасштабные эксперименты уберегли отечественное образование от многих бед. Если бы ЕГЭ, ГИФО и подобные им меры вводились сразу, без всяких экспериментов и обсуждений последствия оказались бы много хуже».

Уважаемый Андрей Александрович (Фурсенко)! Быть может, стоит последовать примеру и дать возможность желающим попробовать это самое ГАНО в порядке эксперимента, только узкомасштабного? Давайте сначала посмотрим, к чему это приведет».

Собственно говоря, из текста концепции не следует, что все государственные образовательные учреждения принудительно станут превращать в АУ или ГАНО. В этом заверял участников Парламентских слушаний в Совете Федерации и министр образования и науки А. Фурсенко. Однако лиха беда — начало. Сейчас никто не может определить, сколь сильным окажется для Правительства соблазн уменьшить бюджетное финансирование образования, а заодно ликвидировать оставшиеся налоговые льготы, отсрочки и т. п. В печати уже сообщалось о том, что в ГАНО решено превратить, например, большую часть театров, оставив госучреждениями с соответствующим финансированием лишь ограниченное число избранных. Вполне вероятно, что та же судьба ожидает и большинство образовательных учреждений, по крайней мере, профессиональных.

б. Шаги назад.

Даже в тех случаях, когда «Приоритетные направления» предлагают введение новаций, уже широко обсужденных в образовательном сообществе, это делается либо игнорируя ключевые вопросы, либо с отступлением от ранее согласованных позиций. Вот лишь два примера.

Пример первый — образовательные кредиты. Этот широко используемый в развитых странах инструмент предлагается применять, преимущественно, на второй ступени высшего образования. Однако из текста не ясно, о чем именно идет речь:

— о собственно образовательных кредитах (т. е. средствах на оплату образования) или социальных кредитах для студентов (т. е. на жизнь в период обучения)?

— о кредитах вместо бюджетного финансирования или дополнительно к нему?

— о кредитах, применяемых во всей сфере высшего образования или же только в некоторых ее сегментах (например, как в свое время предлагала В. Матвиенко, в областях педагогического и медицинского образования)?

— о кредитах льготных или обычных (напомню: в США образовательный кредит выдается по ставке рефинансирования федеральной резервной системы, т. е. около 0,5% в год)? и т. д.

Пример второй — профильная старшая школа. И здесь документ не содержит внятного ответа на вопросы, многократно дискутировавшиеся в образовательном сообществе в предыдущие годы:

- сохраняется в профильной школе общедоступность полного среднего образования?
- как будет реализоваться профилизация в сельской школе (тем более малокомплектной) тем более при одном классе в параллели и при отсутствии необходимых учебников, оборудования и кадров?
- все ли дети будут подвергнуты профилизации либо им и родителям оставят право выбора?

В Федеральном совете по общему образованию по последнему вопросу уже была достигнута договоренность, что наряду с профильной школой сохранится и универсальная. Действительно, невозможно требовать от каждого ребенка, чтобы он четко определился с выбором дальнейшей траектории обучения уже в девятом классе. Похоже, что эта договоренность теперь забыта, а хрупкий консенсус в образовательном сообществе разрушен: «Приоритетные направления» однозначно определяют старшую ступень школы как профильную.

7. Молчание о главном.

Ни концепция управления имущественными комплексами, ни «Стратегия», ни «Приоритетные направления» практически ничего не отвечают на ключевые вопросы образовательной политики, включая бюджетное финансирование, налоговые льготы, статус педагога и социальные гарантии для обучающихся. Более того, если об этом и упоминается, то в таких формулировках, про которые говорят: лучше уж жевать!

Так, признавая длительное недофинансирование системы образования и низкий уровень зарплаты педагогов, авторы документа разразились следующим пассажем: «Доля расходов на оплату труда в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации последние годы нарастает. В 2000—2002 гг. она составила 40,2%, 43,1% и 49,9% соответственно. Дальнейшее увеличение доли заработной платы в структуре расходов на образование может привести к существенному снижению качества учебного процесса».

Каково, читатель? Оказывается, беда школы не в том, что ей не дают денег, но в том, что их слишком много выделяется на зарплату! Какой вывод из этого сделают Минфин и иже с ним, понятно: повышать зарплату учителю больше не следует. Тем более, что министр финансов А. Кудрин уже много раз с восторгом говорил о том, что за последние 4 года она выросла в 2,5 раза. Вот только педагоги эти расчеты не подтверждают.

«Приоритетные направления» стыдливо обходят и проблему налоговых льгот для образования. Между тем, образовательное сообщество должно получить ясный ответ, по крайней мере, на следующие вопросы:

- готово ли Минобрнауки РФ совместно с профильными парламентскими комитетами бороться за их сохранение и возвращение, или Россия будет по-прежнему догонять развитые страны задом наперед, облагая всех одинаковыми налогами и вводя с помощью такого «казарменного коммунизма» «дикий капитализм»?

- что будут делать образовательные учреждения в 2006 г., когда заканчивается срок действия льготы по налогу на имущество и, по расчетам экспертов думского бюджетного Комитета, затраты на выплату этого налога окажутся сравнимыми с фондом оплаты труда?

- будет ли и кому именно компенсирована за счет бюджетов потеря налоговых льгот? и т. д. и т. п.

Рассуждать о повышении инвестиционной привлекательности образования и при этом облагать налогами образовательные учреждения и инвесторов — таков яркий образец «методологической логики». При подобном подходе проблему инвестиций в образование придется решать едва ли не дольше, чем уравнение Ферма.

Авторы нового правительственного документа упрекнули своих предшественников в том, что в части финансирования и социальных гарантий позиции, заложенные в прежние решения о модернизации образования, не выполнены. И упрекнули справедливо. Однако предшественники, по крайней мере, поднимали эти вопросы перед Правительством. Напротив, в «Приоритетных направлениях» сделан вид, что этих вопросов просто не существует. Оправданий такому подходу нет никаких.

В итоге

Совершенно очевидно: серьезный документ о стратегии и перспективах развития образования должен ответить, как минимум, на семь вопросов:

- 1) уровень и механизмы финансирования, включая консолидированный бюджет, межбюджетные отношения, налоговый режим для самих образовательных учреждений и инвесторов образования;
- 2) уровень оплаты труда и другие параметры статуса педагогических работников;
- 3) гарантии права на образование и социальные гарантии для обучающихся;
- 4) система мер по ограничению неравенства возможностей в сфере образования;
- 5) система и организация управления, включая его уровни, распределение полномочий и нефинансовые механизмы;
- 6) содержание образования;
- 7) ценности, на которые система образования ориентирует обучающихся.

В одобренных Правительством «Приоритетных направлениях» полного и системно изложенного ответа нет ни на один из этих вопросов, а на некоторые ответа нет вообще. Прочитав документ, внятно сформулированных перспектив для себя не увидят ни родители, ни педагоги, ни школьники, ни студенты, ни образовательное сообщество, ни общество в целом. Не исключено, что в отечественную историю образовательной политики он войдет под названием «Образование без приоритетов и без перспектив». Он нуждается не в доработке, но в принципиальной переработке.

Закончить рискну выводами из собственного выступления на Парламентских слушаниях в Совете Федерации.

«1. Российскому образовательному сообществу, несомненно, нужен документ, который по содержанию отвечал бы на все основные вопросы, а по форме был бы ясен участникам образовательного процесса. В этом смысле не грех использовать опыт западных политиков, чьи программы формулируются в виде ограниченного числа тезисов, понятных всему населению.

2. Для доработки (а точнее переработки) предложенных Министерством документов необходимо создать совместную правительственно-парламентскую рабочую группу (или группы). В качестве «площадки» предложил бы Совет Федерации как наименее политизированную структуру, которая в последнее время нередко занимает позицию более прообразовательную, чем современная Госдума.

3. По спорным проблемам необходим режим публичного обсуждения и узкомасштабных экспериментов.

4. Очевидно, что главная трудность — не выработка программы, но ее проведение в жизнь. Поэтому отечественному образованию, как никогда, нужна мощная в хорошем смысле лоббистская структура для защиты и продвижения собственных интересов. Образовательное лобби во властных структурах, включая Парламент, в критический момент оказалось довольно слабым. А жаль: образование — это та сфера, где корпоративные интересы совпадают с общественными; чем более образованной будет страна, тем больше у нее шансов обеспечить себе достойное будущее.

Думаю, основными ориентирами для новой структуры могли бы стать три принципа. Два из них сформулированы ЮНЕСКО: «Образование для всех» и «Образование через всю жизнь». Рискну сформулировать и третий принцип: «Хорошего образования много не бывает».

Глубоко убежден: модернизация образования России необходима. Но это должна быть модернизация органическая, которая опиралась бы, с одной стороны, на лучшие отечественные традиции, а с другой, — на опыт самых передовых наций, а не отбрасывала бы Россию назад — к элитаристским подходам позапрошлого века. Чем быстрее это осознает власть, тем больше перспектив у страны и народа».

Опубликовано: Народное образование. 2005. № 1. С. 20—27.

ВОЗЬМЕТ ЛИ СТУДЕНТ ЧЕТЫРЕ БАРЬЕРА?

Руководители Минобразования и науки обладают исключительным талантом удивлять — удивлять сильно, часто и разнообразно. Напомню лишь некоторые события последних восьми месяцев, касающиеся будущего российских студентов и высшей школы в целом.

В августе 2004 г. Президент России подписал герастратовски знаменитый ФЗ № 122, по иронии судьбы именуемый законом о «монетизации». Закон объявил все отечественное высшее образование зоной федеральной ответственности. Около полусотни региональных вузов и более двадцати вузов, находящихся в ведении органов местного самоуправления, фактически остались вне закона. Единственное, что удалось сделать — продлить им жизнь до 1 января 2007 г., установив переходный период для передачи этих учебных заведений в федеральное ведение.

Не прошло и двух месяцев, как Минобразования и науки в основном одобрило «Концепцию участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования». Согласно этой концепции, абсолютное большинство федеральных вузов с 2006 г. должны передаваться... в регионы! Налицо явные признаки «сверхплюрализма» в большой правительственной голове.

В начале 2005 г. на свет появилась (точнее, была реанимирована) новая-старая концепция категорирования вузов. Предлагается выделить (или создать) 10—20 национальных университетов, 100—200 вузов федерального значения, а все остальные признать вузами значения регионального. Концепцию можно назвать старой, ибо аналогичные идеи в правительственных кругах и образовательном сообществе выдвигались еще в конце 1990-х. Новой же в данном случае является лишь идея министра образования и науки А. Фурсенко финансировать в вузах регионального значения только бакалавриат, заставив всех студентов, намеренных получить образование специалиста или магистра, платить за него или получать образовательные кредиты. Кстати, законопроект, устанавливающий условия получения и расплаты по этим кредитам, до сих пор не внесен в Госдуму, но лишь рассматривался на комиссии Генсовета «Единой России».

Согласно «развед. данным», полученным автором от высокопоставленных федеральных чиновников, ведающих вопросами образования, новое предложение Министерства выдвинуто не в дополнение, но взамен старого: большинство вузов в регионы теперь передавать вроде бы не собираются. Разумеется, это радует, ибо «сброс» высшего образования с переполненного деньгами федерального бюджета на бюджеты регионов, в большинстве дотационных или депрессивных, сулил многим вузам нищету или ликвидацию. Однако в остальном новый «овощ» старого не слаще, но, может быть, и длиннее. Ведь совершенно очевидно: национальными университетами в абсолютном большинстве станут вузы московские и питерские; вузов федерального значения наберется по 1—2 на субъект Федерации. Все остальные станут готовить за бюджетные деньги «волшебников-недочек». Тем самым на пути молодежи к полноценному образованию выстраиваются сразу 4 барьера, один из которых территориальный, два — псевдоакадемических и один откровенно экономический.

1. Согласно Концепции управления имущественными комплексами, финансировать обучение бакалавров предполагается посредством ГИФО на основе результатов ЕГЭ. Последнее из этих сокращений даже некоторые чиновники из Минобразования именуют «безобразием из трех букв». Соответственно, первое еще в большей степени заслуживает быть названо «безобразием из четырех». Действительно, если общенациональное тестирование (не совсем то же самое, что отечественный ЕГЭ) используется во многих странах Запада, то образовательные ваучеры с разным финансовым наполнением, выдаваемые по результатам ЕГЭ, — это доморощенный «велосипед», способный вызвать резкий рост неравенства прав на высшее образование. Совершенно очевидно: в среднем ЕГЭ лучше сдают дети из семей с высокими доходами за счет репетиторов, пейджеров, связей, а то и просто взяток. Они же, получив ГИФО первой категории, будут учиться бесплатно, тогда как остальным придется за образование полностью или частично платить, если, разумеется, родители найдут деньги. Таким образом, уже на бакалавриат отбор будет происходить в значительной степени по имущественному признаку.

2. Совершенно абсурдно отказывать студентам из региональных вузов в тех же правах, которые предполагается предоставить обучающимся в национальных университетах или в вузах федерального значения. Вряд ли Министру удастся убедительно объяснить, почему парни и девушки в Смоленске, Хабаровске или моем родном Омске должны платить за образование дипломированного специалиста или магистра, которое москвичи, «питерцы» да и студенты в одном-двух федеральных вузах каждого региона получают бесплатно. Попытки же искусственного укрупнения вузов в регионах вызывают серьезное

сопротивление и не без оснований: если речь идет о простом сложении десятка «кошек», то из них вовсе не обязательно получится один «лев»; если же предполагается радикальная «реструктуризация», то вполне обоснованы прогнозы профсоюзов относительно сокращения в разы числа преподавателей на родственных кафедрах и количества студентов по одноименным специальностям. Именно такой проект был предложен вузам Красноярска, что и вызвало попытку студентов «изготовить яичницу» на костюме министра. Конечно, можно, как это сделал А. Фурсенко в программе «Времена», порадоваться тому, что продукция отечественного сельского хозяйства оказалась свежей, однако гарантировать ее диетический характер в другой раз вряд ли кто-нибудь отважится.

3. Согласно законопроектам, предложенным Минобразования и науки и депутатами от «Единой России», между бакалавриатом, с одной стороны, специалитетом или магистратурой — с другой, предполагается ввести конкурсный отбор. Другими словами, большинство бакалавров магистрами или специалистами не станут, но окажутся на российском рынке труда с его высокой безработицей и, как показывает статистика, будут испытывать больше сложностей с трудоустройством, чем их коллеги с полноценным образованием.

4. Наконец, очевидно, что в вузах регионального значения окажутся сосредоточенными студенты из семей с невысокими доходами, а необходимость платить за образование специалиста или магистра станет для них мощным антистимулом получения высококачественного образования. В отличие от математики, умножение четырех отрицательных величин в социальных процессах способно дать не плюс, но лишь гигантский минус — не только большинству студентов, но и человеческому потенциалу страны в целом.

Однако наибольшим потрясением для образовательного сообщества стало транслированное электронными СМИ заявление министра А. Фурсенко о том, что основным критерием эффективности работы вуза станет уровень заработной платы его выпускников. Потрясением, ибо если применить его на практике, придется резко увеличить бюджетную «накачку» вузов финансово-экономических, нефтегазовых и т. п., тогда как медицинские, педагогические, сельскохозяйственные вузы и вузы культуры придется просто закрыть. Как известно, стандартная статистика уровня заработной платы в стране в последние годы выглядит следующим образом: 5-е место снизу — медицина; 4-е — наука; 3-е — образование; 2-е культура, 1-е место снизу — сельское хозяйство. Правда, в летние месяцы работники сельского хозяйства выходят обычно на второе место, оттесняя культуру на первое снизу. Интересно, знает ли об этом министр? Еще более интересно, понимает ли премьер и хоть кто-нибудь в Правительстве, что нельзя войти в информационное общество, основой которого является развитие человеческого потенциала, при низкой зарплате именно тех, кто этот человеческий потенциал создает?

Итак, по отношению к отечественной интеллигенции власть предлагает политику наказания в квадрате. Сначала тем, кто все еще имеет «безумство храбрых» лечить, учить, просвещать и делать открытия вместо зарплаты устанавливается «пособие по бедности», а затем государство собирается наказать и вузы, которые имеют несчастье готовить будущую интеллигенцию. Круг замкнулся. Если со стороны Министра это неудачный эксперимент, то из тех, про которые говорят: молчание — золото. Если же продуманная стратегия — тогда это заслуженная награда для той части интеллигенции, которая в традиции истории города Глухова продолжает теоретически обосновывать и освещать своим авторитетом известную политическую линию: власть — народу, все остальное — власти...

Опубликовано: Педагогический вестник. 2005. № 4—5. С. 2.

ОБЕЩАННОГО — ТРИ ГОДА?

Послание Президента РФ Федеральному Собранию страны, «озвученное» в Кремле 25 апреля, продолжает активно обсуждаться в СМИ, причем, как и положено в таких случаях, преобладающим тоном высказываний остается «чувство глубокого удовлетворения». Его отчасти разделили даже лидеры лево-патриотической оппозиции, утверждавшие, что Президент, наконец-то, повторил «наши лозунги». Между тем, как известно, язык дан политику, в особенности с опытом разведчика, вовсе не для того, чтобы «выбалтывать» свои мысли, но, скорее, для того, чтобы их скрывать. О политике судят вовсе не по тому, что он говорит, но по тому, о чем молчит. Не по тому, что обещает сделать,

а по тому, как аналогичные обещания исполнялись (или не исполнялись) в прошлом. В рамках отведенной печатной площади предлагаю читателю вместе «прогуляться» этим веками испытанным путем политического анализа.

Умолчания.

В отличие от предыдущих, президентское послание-2005 имело, скорее, политико-философский, чем конкретно-программный характер. Вряд ли, однако, этим можно объяснить более чем красноречивое молчание Президента по целому ряду вопросов общественной жизни. В их числе:

— удвоение ВВП. Для ключевой президентской экономической стратегии, которую электронные СМИ «пиарили» на протяжении многих месяцев, на сей раз не нашлось и одной строки. И не случайно: темпы экономического развития в первом квартале 2005 г. по сравнению с аналогичным периодом 2004 замедлились чуть ли не в два раза, что не позволяет удвоить ВВП ни к 2010, ни за 10, ни даже за 15 лет;

— стабилизационный фонд и проблема инвестиций. Снижение темпов экономического развития вполне закономерно, ибо Правительство с упорством, достойным лучшего применения, отказывается вкладывать в развитие высоких технологий и человеческого потенциала «золотой дождь» из нефтедолларов, пролившийся на страну в результате исключительно конъюнктуры мировых цен. На начало апреля стабилизационный фонд, «загнанный» в иностранные ценные бумаги, составлял уже около 750 млрд. руб., причем одной десятой этой суммы хватило бы, например, на стимулирование рождаемости путем повышения детских пособий с 70 до 300 руб.

Обещания образованию.

Об этом важнейшем факторе будущего страны Президент вспомнил четырежды: дважды прямо, но мельком; и дважды косвенно, но с подробностями. Мельком Президент упомянул образование в рамках социальной политики: «Необходимо подвести черту и под рядом других накопившихся годами проблем. Прежде всего это касается заработной платы учителей, врачей, работников культуры, науки и военнослужащих. Они должны наконец почувствовать преимущества от роста экономики в стране. На их плечах лежит забота о том, чтобы новые поколения российских граждан выросли здоровыми, образованными людьми, сохраняющими традиции и духовные ценности своих предков».

В другом месте он заявил, в частности, что задачи модернизации образования, сформулированные в предыдущих посланиях, сохраняют свою силу, однако это следует делать «крайне аккуратно». «Реорганизация ради реорганизации не должна становиться самоцелью. Главное — это качество услуг, хочу еще раз подчеркнуть, их доступность большинству граждан, их реальное влияние на социально-экономический прогресс в стране».

Поскольку политико-образовательные идеи в предыдущих посланиях достаточно противоречивы, оценивать эту фразу можно как указание министру А. Фурсенко либо перестать «ломать дрова», вызывая студенческие акции протеста от Москвы до Красноярска, либо «варить лягушку» помедленнее, чтобы она не заметила, когда дойдет до готовности. Как видим, свобода интерпретации для исполнителя достаточно велика.

В 12-м послании Президента России Федеральному Собранию (в том числе в шестом — для В. Путина) впервые нашлось место для целого блока, посвященного нравственным ценностям.

«При всех известных издержках уровень нравственности и в царской России, и в советские времена являлся весьма значимой шкалой и критерием репутации людей, как на рабочем месте, так и в обществе, в быту. И вряд ли можно отрицать, что такие ценности, как крепкая дружба, взаимовыручка, доверие, товарищество и надежность, в течение многих веков оставались на российской земле ценностями непреложными и непреходящими».

Всех, кому дороги традиционные ценности российской культуры, это не может не радовать, и порадовало бы еще больше, если бы, во-первых, представители власти хоть отчасти таким ценностям следовали, а, во-вторых, если бы и Президент не забывал, что ценности — важнейшая вещь после хлеба насущного, другими словами, не забывал бы и про хлебопашцев, на которых во многом держатся национальные традиции.

И, наконец, о зарплате интеллигенции. Президент впервые говорил о ней так много и с такой заботой. Но в итоге «гора» родила, в лучшем случае, «суслика» — предложение

за три года поднять бюджетную заработную плату учителю, врачу, ученому или работнику культуры в полтора раза в реальном исчислении. Этот показатель удручает пятикратно:

во-первых, если начинающий учитель вместо полутора тысяч будет получать на современные деньги две тысячи с небольшим, это качественно ничего не изменит;

во-вторых, на съезде профсоюза работников образования и науки 4 апреля 2005 г. министр А. Фурсенко говорил о двукратном повышении заработной платы педагогов;

в-третьих, Президент поставил задачу приблизить зарплату «бюджетников» к средней зарплате в стране, даже не вспоминая только что отмененный закон, согласно которому ставки в образовании должны быть выше средней зарплаты в промышленности. Легко подсчитать, что при современных темпах экономического роста и в 2008 г. зарплата (а не ставка) педагога не превысит 2/3 зарплаты производственников (в республике Беларусь уже сейчас около 90%);

в-четвертых, еще больше удивил устный комментарий Президента к зачитанному тексту: «Считаю необходимым в течение трех лет добиться повышения доходов «бюджетников» в реальном выражении не менее чем в 1,5 раза. То есть в ближайшие годы зарплаты «бюджетников» должны расти как минимум в полтора раза быстрее, чем цены на потребительские товары».

Но если представить себе, что цены будут расти так, как обещает Правительство (т. е. по 8–9% в год), зарплата интеллигенции не вырастет на 50% и в номинальном исчислении ($8\% \times 3 \text{ года} \times 1,5 \text{ раза} = 36\%$);

в-пятых, дополнительные доходы федерального бюджета и стабилизационный фонд позволяют увеличить зарплату интеллигенции в полтора раза немедленно, а не за три года. Если же облагать доходы от природных богатств, как это принято во всем мире, в течение трех лет ее свободно можно вывести на уровень средней в промышленности.

Итак, радость от того, что Президент так много говорил о зарплате интеллигенции, оказалась «со слезами на глазах». Что ж, и в этом есть шаг вперед: до сих пор члены Правительства от ответа на вопрос о программе повышения этой зарплаты неизменно уклонялись. Быть может, теперь абсолютное большинство российских интеллигентов, наконец, осознают, что при современном политическом курсе достойной жизни им не дожидаться.

Опубликовано: Педагогический вестник. 2005. № 9 10. С. 2.

ИЮНЬСКИЕ НОВЕЛЛЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ВЕКТОР ИЛИ МАНЕВР?

Июнь — месяц иногда отпускной и всегда выпускной. Школьные и вузовские экзамены концентрируют на себе внимание не только встревоженных родителей и все меньше волнующихся студентов, но и образовательного сообщества в целом. Самое время делать заявления о серьезных намерениях в образовательной политике, а на худой конец — громкие PR-ходы. В точном соответствии с июньским временем, российская власть удивила: сначала министр образования и науки, а затем — и сам Президент.

1. Неправда — в радость: проект платной для всех государственной школы уходит в историю?

15 июня 2005 г. в Госдуме был большой день образовательной политики. Министр образования и науки Андрей Фурсенко, который в течение года с четвертью не нашел возможности встретиться даже с профильным парламентским Комитетом, в рамках Правительственного часа выступал на пленарном заседании палаты. Это выступление и ответы министра на вопросы депутатов явно были выдержаны в успокоительных тонах. При этом, когда он говорил правду — это огорчало, когда же неправду — скорее, радовало. Огорчало, ибо ни депутаты, ни журналисты не смогли получить ответов на главные вопросы, волнующие образовательное сообщество. Назовем лишь некоторые из них.

1. Вопрос о бюджетных проектировках на 2006 и последующие годы. Несколько слов об этом сказал лишь руководитель Федерального Агентства по образованию (Рособразование) Григорий Балыхин, да и то лишь в той части, что расходы на строительство жилья для молодых семей работников образования в следующем году предполагается сократить.

2. Проблема сохранения налоговых льгот для образования. Все тот же Г. Балыхин с тревогой констатировал: в результате отмены льготы по налогу на прибыль с 2002 г. вдвое сократились затраты образовательными учреждениями внебюджетных средств на

приобретение оборудования (кто же станет покупать себе в убыток?); в случае же отмены с 1 января 2006 г. льготы по налогу на имущество школам, вузам и другим образовательным учреждениям платить придется примерно столько, сколько сейчас затрачивается на их содержание! По неофициальным оценкам Минфина, эта сумма составит около 140 млрд. руб., тогда как расходы федерального бюджета на образование в 2005 г. — 155,3 млрд.

Автор этих строк задал министру А. Фурсенко вопрос о том, будет ли Министерство поддерживать подготовленный мною и подписанный группой депутатов Госдумы и членов Совета Федерации (включая его Председателя Сергея Миронова) законопроект о продлении до 2009 г. льготы по налогу на имущество для учреждений социальной сферы, в том числе образовательных? Ответ министра ввиду его крайней расплывчатости переводу с политического на русский не поддается: «Поэтому, если такой законопроект будет представлен, мы с учетом как обязательств, взятых на себя Минфином, так и опасений по поводу того, что закон сегодня может быть в силу неподготовленности плохо администрирован, дадим свое заключение» (правда, каким именно будет это заключение, министр не уточнил).

3. Намерения Правительства в отношении студенческих стипендий. Пересказывая уже принятый закон, министр заявил, что они будут увеличены на 100 руб. с 1 апреля и на столько же с 1 сентября. Однако при этом он умолчал о том, что при рассмотрении во втором чтении Федерального бюджета на 2005 г. Правительство активно выступало против повышения стипендий в 1,5 раза с 1 января. 20 октября 2004 г. за соответствующую поправку, предложенную автором, проголосовали: КПРФ: 97,9%; «Родина»: 97,4%; Депутаты, не вошедшие в объединения: 52,6%; ЛДПР: 19,4%; «Единая Россия»: 0,7% (т. е. два депутата из 305).

Лишь после массовых студенческих акций протеста закон, предполагающий рост стипендий, был внесен Правительством и срочно принят Госдумой, но только в отношении тех, кто учится в вузах. Правительство еще раз доказало, что понимает лишь «язык улицы»: кто протестовал — тому и дали.

4. Вопрос о размерах и сроках повышения зарплаты педагогических работников. Как известно, на съезде профсоюза работников образования и науки 4 апреля 2005 г. министр А. Фурсенко говорил о двукратном повышении этой зарплаты в течение трех лет. Через три недели, 25 апреля, Президент уточнил: «считаю необходимым в течение трех лет добиться повышения доходов «бюджетников» в реальном выражении не менее чем в 1,5 раза. То есть в ближайшие годы зарплаты «бюджетников» должны расти как минимум в 1,5 раза быстрее, чем цены на потребительские товары». 15 июня в Думе министр утверждал, что между его обещаниями и заявлением Президента нет никакой разницы. Однако это, мягко говоря, не совсем так.

Во-первых, простой расчет показывает, что при 10%-ной инфляции (без учета сложных процентов) зарплата педагогов, при оптимистической интерпретации слов Президента, вырастет на 80% ($50\% + 10\% \times 3$). Если же верить прогнозам Правительства об инфляции, убывающей по 2% в год, получается и того меньше: $50\% + 10\% + 110\% \times 8\% + 118,8\% \times 6\% = 76\%$ (округленно).

Во-вторых, при пессимистической интерпретации уточняющей фразы Президента («зарплаты ... должны расти ... в 1,5 раза быстрее, чем цены на потребительские товары») в условиях десятипроцентной инфляции зарплата педагогов без учета сложных процентов вырастет на 45% ($10\% \times 3 \times 1,5$), а при затухающей инфляции, соответственно, на 36% — $(10\% + 8\% + 6\%) \times 1,5$.

В-третьих, Президент поставил задачу приблизить зарплату «бюджетников» к средней зарплате в стране, даже не вспоминая только что отмененную статью 54 Закона РФ «Об образовании», согласно которой ставки педагогических работников должны быть выше средней зарплаты в промышленности. Легко подсчитать, что при современных темпах экономического роста и в 2008 г. зарплата (а не ставка) педагога не превысит $2/3$ зарплаты производственников. Между прочим, в республике Беларусь, не располагающей ни нефтью, ни газом, ни колоссальными запасами черных и цветных металлов, это соотношение уже сейчас составляет около 90%. Об этой стороне вопроса министр также предпочел умолчать.

Главное же совершенно очевидно: будет ли начинающий учитель через три года получать вместо полутора тысяч три тысячи рублей в обесцененных деньгах или, в пересчете

на современные деньги, — две с небольшим тысячи, качественно это ничего не изменит. Никакого прогноза насчет того, как именно и в какие сроки будет повышаться заработная плата в 2006—2007 гг., министр не привел. Созданная по этому вопросу рабочая группа депутатов Госдумы, в состав которой входит автор, в весеннюю сессию не собралась ни разу. Согласно кулуарной информации из думского Комитета по труду и социальной политике, Минфин категорически отказывается обсуждать повышение минимальной зарплаты к 2008 г. более, чем до 1440 руб., т. е. в два раза к уровню 1 мая 2005 г. Министр же Михаил Зурабов вместо повышения зарплаты готов предложить «бюджетникам» знаменитый «социальный пакет»: бесплатные лекарства, проезд на электричке и «сан-кур», однако и эта версия с Минфином пока не согласована.

Между прочим, профсоюз работников образования и науки уже собрал более 2 млн. подписей под письмом Президенту с требованиями, среди которых повышение зарплаты в 1,5 раза в течение 2005 г., а в противном случае назначил забастовку на 12 октября.

Напомню: дополнительные доходы Федерального бюджета (500 млрд. руб. за первый квартал текущего года, т. е. в пересчете на год около двух триллионов) и стабилизационный фонд позволяют увеличить зарплату интеллигенции не в 1,5, а в два раза, и немедленно, а не за три года. Если же облагать доходы от природных богатств, как это принято во всем мире, в течение трех лет ставки педагогов легко можно вывести на уровень выше средней зарплаты в промышленности.

5. Проблема новых организационно-правовых форм в бюджетной сфере, включая образование. Печальные перспективы, связанные с пресловутыми АУ (автономными учреждениями) и ГАНО (государственными автономными некоммерческими организациями), министр вообще предпочел обойти молчанием. Между тем, информация, поступающая по этому поводу в думский Комитет по образованию и науке из разных источников, весьма противоречива.

С одной стороны, проекты законов об АУ и ГАНО в Думу пока не внесены. Согласно неофициальным источникам, после разгромного отзыва на законопроект о ГАНО одного из видных юристов Правительство отложило его на неопределенный срок. С другой стороны, по данным ЦК профсоюза работников образования и науки, в ряде регионов России уже сейчас, еще до внесения изменений в законодательство, наблюдается следующая картина.

Местные власти приглашают к себе директора детского сада и говорят ему приблизительно следующее: денег нет; если не хотите быть закрытыми, соглашайтесь в порядке эксперимента превратиться в АУ (или в АНО — автономную некоммерческую организацию, предусмотренную Гражданским кодексом); на два года деньги получите, а дальше выживайте, как хотите. По прогнозам экспертов, близких к Минэкономразвития, такая судьба ожидает примерно 60% всех дошкольных образовательных учреждений. О вузах не приходится и говорить.

Напомню: согласно предложениям Правительства, АУ и ГАНО, формально оставаясь государственными, фактически представляют собой частные организации, не говоря уже о том, что установленный статьей 139 Закона РФ «Об образовании» запрет на приватизацию государственных учреждений на них не распространяется. Сколько бы ни повторяли околообразовательные лидеры думских единороссов успокоительную мантру о том, что приватизации образования в России не будет, на практике она уже началась.

Вот текст депутатского запроса, направленного мною Генеральному прокурору Российской Федерации В. В. Устинову 6 июля 2005 г.:

Уважаемый Владимир Васильевич!

В связи с многочисленными обращениями граждан прошу Вас дать поручения прокурорам субъектов Российской Федерации провести проверку законности имевшего место в ряде регионов, в частности в Тюменской области, преобразования государственных и муниципальных дошкольных образовательных учреждений в автономные некоммерческие организации.

Данное преобразование фактически означает приватизацию государственных и муниципальных дошкольных образовательных учреждений, что прямо запрещено п. 13 ст. 39 Закона Российской Федерации «Об образовании», а также, как представляется, противоречит ст. 43 Конституции Российской Федерации, гарантирующей бесплатность и обще-

доступность дошкольного образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

О результатах рассмотрения прошу сообщить в мой адрес.

С уважением, О. Н. Смолин

Список проблем, которые министр обошел либо молчанием, либо обтекаемыми ответами, неподдающимися интерпретации, можно продолжить. Однако важнее обсудить ту, в отношении которой он высказался вполне определенно.

На вопрос депутата Анатолия Локтя о намерении ввести частично платное школьное образование министр А. Фурсенко ответил следующее: «Никогда не ставился ни в каких наших документах вопрос о том, что мы ратуем за платное образование. Мы однозначно считаем необходимым сохранить принцип бесплатности общего образования. Когда речь идет об оплате каких-то дополнительных услуг, то это никакого отношения не имеет к сохранению бесплатности общего образования. Это будет сохранено, это абсолютно однозначная позиция, которой мы придерживались всегда и будем придерживаться дальше».

Однако министр, видимо, страдает синдромом «девичьей памяти». Вот что он же говорил на Парламентских слушаниях в Совете Федерации 25 ноября прошлого года:

«Мы знаем, что одна из тяжелейших проблем сегодня — это зарплата учителя. С другой стороны, в образование на самом деле приходят небюджетные деньги. Поэтому мы считаем так, необходимо снижение недельной нагрузки учащихся, т. е. создание такой базовой учебной программы, которая была бы достаточной для получения соответствующего аттестата, и более того, поступления в вуз; снятие четверти сегодняшней нагрузки при сохранении ставки учителя по обеспечению этой нагрузки позволит, с одной стороны, ввести дополнительное обучение в школе, а с другой, — не прямо повысить оплату учителя за счет предоставления этих дополнительных услуг.

Предоставление дополнительных платных услуг можно вводить только при условии адресной поддержки детей из малообеспеченных семей».

В переводе с политического на общедоступный это означает:

а) снижать школьную нагрузку нужно не потому, что перегружены дети, но потому, что мало получают учителя;

б) вместо сокращенных бесплатных учебных часов предлагаются якобы дополнительные и, конечно, платные;

в) тем, кто не сможет платить, предлагаются «адресные субсидии» (видимо, речь идет о семьях с доходами ниже официально установленного прожиточного минимума — не ясно, какого: в среднем по Российской Федерации или в каждом регионе).

Как видим, ноябрьская позиция министра вполне однозначна и полностью противоположна июньской.

Впрочем, в жизни бывает не только горькая правда, но и сладкая ложь. Сладкая в прямом смысле, причем для уха каждого сторонника образования для всех. Похоже, одну (и не маленькую) победу образовательное сообщество уже одержало: официальная плата для всех за обучение ребенка средней школы в ближайшее время в России введена не будет. И это не единственный в июне успех демократического направления в образовательной политике.

II. Вперед — назад: к обязательному среднему?

В свое время, кажется, в седьмом классе нам объяснили, что одним из проявлений темноты и забитости российского крестьянства был лозунг Стеньки Разина и его армии: Царь — хороший, бояре — плохие. Правда, с тех пор тысячи раз слышал его от крупных политиков, академиков и деятелей культуры, но теперь это уже вопрос не образования, а политического мужества или политической выгоды. Тем не менее, иногда формула оправдывается, в том числе в образовательной политике.

Передо мной взятый с официального сайта текст выступления Владимира Путина 20 июня на торжественном вечере выпускников школ 2005 г. Этот текст удивляет дважды: с одной стороны, поразительно слабой формой, а с другой, — в общем позитивным содержанием. Цитирую:

«...Сегодня в быстро меняющемся мире сами учителя очень часто сталкиваются с весьма сложными задачами, и подчас только любовь к школе, к своему делу позволяет им так блестяще выполнять свой долг».

Совершенно справедливо, г-н Президент, но недостаточно самокритично: работать за современную учительскую зарплату действительно можно только «по любви», однако при переполненном в последние пять лет федеральном бюджете Вашему Правительству ничего не стоит эту зарплату поднять.

«В этом году, конечно, вы становитесь старше. Однако с каждой секундой, с каждым годом каждый из нас становится взрослей. В этом нет ничего оригинального».

Как ни странно, оригинальное есть: утверждения «вы становитесь старше» и «каждый из нас становится взрослей» почему-то соединены союзом «однако» и тем самым противопоставлены друг другу. Думаю, за такие погрешности спичрайтеров Президента нужно, как минимум, лишать квартальной премии. Но до президентских юристов им далеко. Цитирую:

«В этой связи полагаю возможным внести изменения в действующее законодательство об образовании с тем, чтобы в Законе «Об образовании» такие понятия, как общее образование и так называемое полное среднее образование были идентичными понятиями, с тем, чтобы именно оно, общее среднее образование, было и обязательным, и бесплатным. И если вы меня поддержите, как люди, которые уже прошли этот этап, то обещаю вам, что в самое ближайшее время сформулирую соответствующее поручение Правительству и обращение в Государственную Думу. Поддержите? (Возгласы одобрения)».

Очевидно, что с юридической точки зрения этот текст нуждается в переводчике, интерпретаторе, а возможно, и оракуле. Действительно, Президент требует сделать идентичными понятия «общее образование» и «так называемое полное среднее образование», однако в известной мере это уже сделано, а в остальном не имеет смысла, как не имеет смысла попытка отождествления понятий «дом» и «трехэтажный дом».

Напомню: действующая редакция Закона РФ «Об образовании» делит образовательные программы на общеобразовательные и профессиональные п. 1 ст. 9). К общеобразовательным относятся программы дошкольного, начального общего (начальная школа), основного общего (основная школа) и среднего (полного) общего образования п. 3 ст. 9). Поэтому и юридически, и по здравому смыслу к полному среднему образованию можно приравнивать не любое общее образование, но только полное общее образование, что уже и сделано в действующем законе. Применительно к старшей школе в его тексте употребляется выражение: «среднее (полное) общее образование». Чего же еще приравнять?

Точно так же нет необходимости новым законом вводить в России бесплатное полное среднее образование (старшую школу), ибо пунктом 3 статьи 5 Закона РФ «Об образовании» такая норма установлена с 1996 г.:

«Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые».

Рациональный смысл заявления Президента может заключаться лишь в одном, а именно: во введении (точнее возвращении) в стране обязательного полного среднего образования (одинадцатилетки), поскольку пункт 4 статьи 43 Конституции РФ в настоящее время устанавливает обязательность лишь основного общего образования (девятилетней школы):

«Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования».

Аналогичную норму содержит и пункт 3 статьи 19 действующего Закона РФ «Об образовании»:

«Основное общее образование и государственная (итоговая) аттестация являются обязательными».

Выпускники московских школ, встретившие речь Президента, как раньше говорили, «бурными и продолжительными...», вряд ли читали Закон «Об образовании» и, скорее все-

го, решили, что речь идет об искоренении школьных поборов, с которыми практически каждый из них знаком не понаслышке. Однако для того, чтобы их искоренить, требуется отнюдь не принимать новый закон, но исполнять действующий, в том числе и прежде всего путем увеличения государственного финансирования среднего образования.

Впрочем, единственное рациональное зерно президентской речи настолько важно, что заслуживает специального анализа и серьезной общественной дискуссии. Предварительно по этому поводу можно сказать следующее.

1. Предложение Президента юридико-технически легко осуществимо и, на мой взгляд, может быть реализовано без внесения изменений в Конституцию. К стати, статью 43 этой Конституции, регулиующую права в области образования, писали «юристы-чудотворцы» из администрации предыдущего Президента, а потому она не гарантирует того, что было в Советском Союзе (общедоступная и бесплатная полная средняя школа), зато гарантирует то, чего в нашей стране не было никогда (общедоступное и бесплатное дошкольное и почему-то такое же среднее профессиональное образование).

Внести изменения в 43 статью Конституции практически невозможно, ибо действующая Конституция с точки зрения порядка ее пересмотра принадлежит к сверхжестким. В соответствии со статьей 135 основного закона положения главы 2, к которой принадлежит и статья 43, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Для внесения изменений в статьи данной главы и 1-го раздела в целом необходима поддержка 3/5 от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Лишь в этом случае может быть проведен референдум или созвано Конституционное Собрание в порядке, предусмотренном соответствующим федеральным законом, который до настоящего времени не принят.

Однако, как известно, законом нельзя ограничивать конституционные права граждан, но вполне можно их расширять. Именно так поступил законодатель, установив действующим законом РФ «Об образовании» дополнительно к конституционным правам, права граждан на общедоступное и бесплатное полное среднее и начальное профессиональное образование (старшую школу и ПТУ).

Следовательно, ключевым в данном случае является вопрос о том, чьи именно обязанности расширит законодатель, если попытается ввести обязательное среднее образование — обязанности государства (т. е. гарантии прав гражданина) или обязанности гражданина? Если законодатель возложит ответственность за создание условий для получения полного среднего образования не только на родителей (или лиц, их заменяющих), но и на государство, он фактически предоставит гражданину новые права и в этом смысле, на мой взгляд, Конституции закон противоречить не будет. А поскольку два юриста имеют, как минимум, три мнения, их трактовка наверняка совпадет с президентской, если только Президент де-факто истолкует Конституцию так же, как и автор этих строк.

Другую версию решения проблемы в кулуарных беседах приходилось слышать в свое время от представителя Президента в Госдуме (ныне — в Совете Федерации) А. Котенкова, который предлагал объявить основным общим образованием ... полную среднюю школу! В этом случае Конституцию можно не трогать, однако придется либо вообще исключать из закона девятилетку в качестве самостоятельной ступени общего образования, либо искать для нее новое название (например, базовое общее образование или как-нибудь иначе). Можно только гадать, не является ли цитированная президентская речь отзвуком этой точки зрения.

2. Практических проблем предложение Президента может породить немало, о чем свидетельствует отечественный исторический опыт. Напомню: положение об обязательности лишь основной школы вошло в первую редакцию Закона РФ «Об образовании» 1992 г. не по произволу законодателей, но по требованию абсолютного большинства учителей и значительной части родителей. Дело в том, что, при всех достижениях советской системы образования, она имела и «теневые» стороны.

В частности, понятие обязательности полного среднего образования сплошь и рядом трактовалось в том смысле, что ученик должен окончить 10 классов независимо от того, способен и хочет ли он это сделать, а учитель обязан либо научить (заставить) ученика, либо поставить ему положительную оценку по известному принципу: три пишем — два в уме. Органы управления образованием настаивали на стопроцентной успеваемости, и при этом «процентомания» обосновывалась красивой формулой: нет плохих учени-

ков — есть плохие учителя! Между прочим, юридической основой такой политики была уже упоминавшаяся трактовка обязательности образования как обязанности государства, но не самого гражданина, а для несовершеннолетних — родителей или лиц, их заменяющих.

Вспоминаю, как юный циник говорил учительнице — коллеге моей мамы по работе в одной из омских школ: «Тамара Георгиевна! Тройку Вы мне все равно поставите — мы ведь с Вами винтики одной системы!»

Возможно ли вернуть страну к обязательному полному среднему образованию, не наступая при этом на те же «грабли»? Думаю, да. Но лишь в том случае, если ответственность за обязательное обучение в старшей школе будет делом не только учителей, но, как минимум, в равной мере старшеклассников, их родителей и органов местного самоуправления, которым соответствующие полномочия скорее всего делегирует государство. Учителям нельзя навязывать формальные критерии процента успеваемости, а дети со школьной скамьи должны знать, что даром в этой жизни ничего не дается. Полезно было бы вспомнить, например, опыт Чехословакии, в которой ученику, не освоившему школьную программу, выдавался аттестат с «неудами» по соответствующим предметам. Возможна и другая версия: в аттестате (свидетельстве) отмечается, программу каких классов и по каким предметам освоил ученик. Если число неосвоенных предметов превышает определенный их процент от общего количества, средняя школа оконченной не считается. Отмечу, что решить задачу обязательного полного среднего образования в современной России с ее колоссальным социальным неравенством будет на порядок труднее, чем было в СССР.

3. Несмотря на все эти оговорки, предполагаемая законодательная инициатива, «озвученная» Президентом перед выпускниками, должна быть поддержана сторонниками образования для всех. Если же Правительство задержится с соответствующим законопроектом, представителям образования в Парламенте следует внести его самостоятельно. Вот лишь несколько аргументов в защиту этой позиции:

— мировой опыт. Тенденция к всеобщему среднему образованию либо повышению числа лет обучения в школе отчетливо заметна в индустриально развитых странах;

— негативный отечественный опыт 1990-х гг. За это десятилетие по показателю среднего числа лет обучения работающего населения Россия отстала от США приблизительно еще на 2 года, что препятствует вхождению в «общество знаний»;

— сравнительно небольшие бюджетные затраты. Не располагаю последними данными, но во второй половине 1990-х гг., согласно официальным сообщениям Минобрнауки России, после 9-го класса продолжали учебу 96—97% детей. Если это действительно так, связанные с инициативой Президента дополнительные расходы составят около 1% от современных затрат на общее образование. С другой стороны, это будет стимулировать реализацию общеобразовательных программ в учреждениях начального и среднего профессионального образования;

— установка органам власти. Если по инициативе Президента Правительство внесет в Госдуму законопроект об обязательном и бесплатном среднем образовании, весьма вероятно, попытки официально ввести в школе плату за обучение прекратятся, как минимум, на несколько лет.

Повторю: как бы заявление Президента ни удивило образовательное сообщество, мягко говоря, плохой стилистической и юридической формой, еще больше обрадовало оно позитивным содержанием. Впрочем, «цыплят по осени считают». Будем ждать обещанного.

Опубликовано: Народное образование. 2005. № 7. С. 7—14.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: «ЛЕВЫЙ ПОВОРОТ» ИЛИ СИГНАЛ ПОВОРОТА?

Выступление Президента РФ на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами Президиума Государственного Совета России 5 сентября текущего года в Большом Кремлевском дворце журналисты не без основания «окрестили» вторым президентским Посланием, призванным обнародовать представление власти о стратегических направлениях развития страны на ближайший год. О том, что таким образом была принижена роль первого Послания Президенту Федеральному Собранию, «озвученного» 25 апреля, говорить не приходится. В последние годы с практикой девальвации предусмотренных Конституцией социальных институтов и правил «политической игры» мы сталкиваемся регулярно. Вспомним хотя бы введение института полномочных

представителей Президента в Федеральных округах на фоне ослабления губернаторов или создание Общественной палаты как своеобразную компенсацию безропотной Думе. Сейчас речь не об этом. Выступление Президента 5 сентября — действительно факт чрезвычайной политической важности, пожалуй, превосходящий по своему значению Послание Федеральному Собранию (по крайней мере, в области социальной политики). Позднее, отвечая на вопросы граждан в рамках телемоста с населением 27 сентября, Президент конкретизировал некоторые позиции, однако все главное действительно было сказано именно в Кремле.

Гораздо менее убедительным представляется другой тезис, дружно скандируемый политологами и журналистами и тиражируемый средствами массовой информации. «Левый поворот: от Ходорковского до Путина», — так называлась программа на радиостанции «Эхо Москвы», в которой автору удалось принять участие. С тех пор о новой социальной политике российской власти и ее повороте влево читал и слышал без счета. Но прежде чем представить читателю несопадающие с общим мнением результаты «ума холодных наблюдений и сердца горестных замет», должен остановиться на одном вопросе, принадлежащем к числу азбучных истин политической науки.

Левые и правые: дважды испорченный политический компас

Помните ли вы, читатель, как в знаменитом романе Жюль Верна «Пятнадцатилетний капитан» кок Негоро (он же пират Себастьян Перейра) обманул юного Дика Сенда, сначала подложив топор под компас, а затем выбросив его в море и тем самым заставив корабль вместо Америки причалить в Африке? Нечто подобное уже второй раз за последние неполные 20 лет происходит в России и приблизительно с теми же последствиями по причине сознательно созданной путаницы насчет азбучных истин политологии в отношении правых и левых течений (действий, курсов) в политике.

До 1989 г. оценка тех или иных политических ориентаций в России (тогда еще в Советском Союзе) совпадала с общепринятой в «цивилизованном» мире: социал-демократы, социалисты и коммунисты признавались левыми; противники социалистической идеи в любых ее формах — правыми. Иначе говоря, как и во всем мире, критерием деления на правых и левых служило отношение политических течений к идее социального равенства и, соответственно, ориентация на интересы общественных групп, выступающих в большей или меньшей степени либо его сторонниками, либо противниками.

Однако в 1989 г. эти общепринятые оценки общественных движений резко сменились на противоположные. В качестве ведущего, а зачастую единственного, ориентира на оси «право — лево» на словах было провозглашено отношение к демократии, а на деле — отношение к существовавшей тогда власти: левыми стали называть всех противников режима (и чем радикальнее, тем «левее»), правыми же — его сторонников.

До этого времени и в России никто не сомневался:

— «новый курс» Ф. Рузвельта — это поворот влево, что хорошо, поскольку впервые в истории США были созданы определенные социальные гарантии для работников;

— создание «скандинавской модели социализма» — также левый курс, причем много левее рузвельтовского, а в результате — более высокие, чем в США, места в мировом рейтинге индекса развития человеческого потенциала;

— «военный коммунизм» — это ультралевая политика, поскольку идея социального равенства была доведена до логического конца, до абсурда, и внедрялась с помощью насилия, а потому это плохо;

— НЭП — гораздо более правая политика, но более реалистическая, и потому это хорошо;

— сталинский «перелом» — вновь зигзаг в сторону левого радикализма;

— «хрущевская оттепель», косыгинская экономическая реформа, а спустя 20 лет и перестройка — новые сдвиги вправо и т. п.

Однако на рубеже 1990-х гг. нарождающаяся (как тогда многим казалось) демократия, подобно малому ребенку, не смогла (точнее, не хотела) различить, где у нее какая рука. Интересно, что в интервью западным средствам массовой информации политики, именовавшие себя левыми радикалами, правильно определяли свои позиции. Однако внутри страны абсолютное их большинство (включая Б. Ельцина, А. Яковлева и др.) закрывали глаза на то, что общество попало в «королевство кривых зеркал» и, похоже, склонно бы-

ло, скорее, издать декрет о признании левой руки в качестве правой, нежели вернуть народу нормальную политическую ориентацию.

Почему же возникла подобная aberrация политического зрения? Думаю, тому есть три причины.

Во-первых, во всем мире крайне левые и крайне правые имеют немало общего. Например, те и другие готовы применять насилие для достижения поставленных целей. Не зря говорят, что если очень далеко идти налево, обязательно выйдешь справа. Отечественные «консерваторы» на рубеже 1990-х гг., следовательно, и потому, дипломатично выражаясь, не были почитателями демократии, что они правые, а, напротив, потому, что чрезмерно левые.

Во-вторых, в политике советского руководства очень долго сочетались слишком левые («уравниловка») и некоторые правые (многократно уступающие современным, но все же существовавшие привилегии для правящей элиты) тенденции, а среди лозунгов правых радикалов (неограниченная частная собственность и социальное неравенство) встречались и левые (ликвидация все тех же привилегий), вплоть до близких к «грабь награбленное».

В-третьих, поскольку на рубеже 1990-х годов в России и других странах, переживших бархатные революции, в противоположность предшествующим эпохам, в роли радикалов (а затем революционеров) выступили правые, а в роли консерваторов — левые, диффузия политических противоположностей еще более усилилась. Последствия такого смешения и частичного взаимопревращения мы ощущаем и до сих пор.

В-четвертых, очевидно, мы имеем дело также с низким уровнем политической культуры одних, и сознательным желанием других использовать десятилетиями насаждавшиеся стереотипы: левые — те, кто за народ, хорошие; правые — против, плохие.

К чему приводила подобная путаница, легко проиллюстрировать на примерах. Так, для массового сознания левым радикалом был не только В. Ленин, но и ненавидящая его В. Новодворская. Для всех в мире М. Тетчер — безусловно, правый политик, однако в России ее сторонники считались левыми!

Как и у Жюль Верна, самым главным последствием испорченного политического компаса стало то, что абсолютное большинство населения страны не понимало и, похоже, не понимает до сих пор, к какому «континенту» на самом деле двигался (и движется) российский «корабль». Руководствуясь вторичными (если не третичными) политическими признаками («ругает начальство», «наведет порядок», «генерал», «крутой мужик», «вот это походка» и т. п.) люди сплошь и рядом избирают политиков, бесконечно далеких им по системе ценностей.

Когда дело было сделано, когда российский политический «корабль» вместо обещанной Европы или Северной Америки направился в Америку Южную, а затем, вопреки географии, в Южную Азию или даже в Северную Африку, «топор» из-под политического компаса вынули, и, следовательно, привыкшим уже ничему не удивляться гражданам вернули верное представление о том, с какой стороны у политиков левая рука, а с какой — правая. Однако в настоящее время политический компас, похоже, пытаются снова испортить, причем с двух сторон одновременно.

С одной стороны, часть политиков, объективно принадлежащих к левопатриотическому направлению (Н. Нарочницкая и др.), по религиозно-политическим причинам стремятся от него отмежеваться. Формальная аргументация при этом такова: деление на левых и правых нужно выводить не из раскладки депутатов Конвента в период Великой французской революции, но из Священного писания. При всем уважении к этой великой книге, не думаю, чтобы подобная методология имела отношение к науке: во-первых, вряд ли Господу было дело до таких мелочей, а во-вторых, мы в очередной раз рискуем разойтись в понимании элементарных вещей со всем остальным человечеством.

С другой стороны (и это много важнее), неверное представление о расстановке российских политических сил вновь насаждается властью, причем на сей раз (да простится мне каламбур) центром дезориентации стало понятие центризма. Как известно, властвующей российской элитой реализован политический суперпроект под названием партия «Единая Россия», которая объявлена политическим центром, призванным выразить настроения большинства народа и, соответственно, аккумулировать на выборах голоса этого большинства. Однако в действительности, если оценивать не PR-декларации, а политиче-

ские инициативы и результаты голосований, партия «Единая Россия» оказывается заметно правее политических организаций, обычно относимых и относящих себя к правым, в том числе «Союза правых сил», не говоря уже о «Яблоке». В одном из предвыборных интервью 2003 г. Б. Грызлов заявил приблизительно следующее (цитирую по памяти): «На каком основании правые критикуют «Единую Россию»? Ведь на самом деле именно ее фракции в Госдуме занимали наиболее последовательную правую позицию».

В данном случае будущий Председатель IV Госдумы был абсолютно прав: именно голосами фракций «Единство — Единая Россия», «Отечество — Единая Россия» и в большинстве случаев примыкавшей к ним ЛДПР в III Госдуме, а также фракции «Единая Россия» — в Госдуме IV созыва были приняты все законы, направленные на ликвидацию многочисленных социальных гарантий, и блокированы практически все законы противоположного содержания.

Разумеется, есть немало оснований утверждать, подобно Г. Саттарову, что в строго политологическом смысле действующая «партия власти» представляет собой, скорее, клиентелу, полностью подчиненную администрации Президента и не имеющую собственного политического лица. Однако в тех случаях, когда идеологические ориентации части политической элиты, объединенной в эту партию, все же проявляются, они оказываются право-консервативными, а отнюдь не «центристскими». Неслучайно Председатель Комитета Совета Федерации по международным делам М. Маргелов заявил о намерении «Единой России» устанавливать тесные связи именно с консервативными партиями Европы.

Быть может, наиболее яркой иллюстрацией последствий политической мимикрии правых под «центристов» может служить несоответствие между соотношением сил в IV Госдуме и настроений в обществе, выявленных опросом общественного мнения, который был выполнен Левада-центром. Имя Юрия Левады, имевшего мужество говорить правду и советской, и постсоветской власти, говорит само за себя. Предметом же опроса стала гипотетическая ситуация референдума по 17 ключевым вопросам жизни страны, предложенного левой политической оппозицией и запрещенного Центризбиркомом. Привожу результаты опроса.

Скажите, пожалуйста, в какой мере Вы согласны или не согласны со следующими высказываниями?

1 число — Совершенно не согласен / Скорее не согласен

2 число — Скорее согласен / Совершенно согласен

3 число — Не знаю / затрудняюсь с ответом

1. Минимальный размер оплаты труда должен быть установлен на уровне не ниже прожиточного минимума

9

90

2

2. Размер базовой части трудовой пенсии по старости должен быть установлен на уровне не ниже прожиточного минимума

5

93

2

3. Закон о замене льгот денежными компенсациями должен быть отменен; законом должно быть установлено право гражданина на выбор между льготами и денежными компенсациями

10

79

11

4. Размер оплаты жилья и коммунальных услуг в сумме не должен превышать 10% совокупного дохода совместно проживающих членов семьи

4

92

4

5. Необходимо отменить положения нового Жилищного кодекса, ухудшающие условия реализации конституционного права на жилище

- 6
78
16
6. Государство должно восстановить дореформенные сбережения граждан
4
91
5
7. Необходимо обеспечить право на общедоступное и бесплатное дошкольное, среднее, профессиональное и высшее образование
2
97
2
8. Необходимо сохранить отсрочки от призыва на военную службу, действовавшие на 1 января 2005 г.
12
74
14
9. Недра, леса, водные и другие природные ресурсы, электростанции, предприятия ВПК, железные дороги, высоковольтные ЛЭП и магистральные трубопроводы должны находиться исключительно в государственной собственности
5
91
4
10. Необходимо восстановить государственную собственность на землю, кроме подсобных хозяйств, приусадебных, дачных, садово-огородных и гаражных участков
10
83
7
11. Необходимо установить повышенный налог на личные доходы, превышающие 10-кратный прожиточный минимум
29
58
13
12. Необходимо принять законы, устанавливающие нормы ответственности, вплоть до отставки, президента, правительства и губернаторов за снижение уровня жизни населения
5
87
8
13. Необходимо принять законы, предусматривающие право избирателей на отзыв депутатов, избираемых руководителей органов исполнительной власти всех уровней и президента
5
85
10
14. Руководители областей, краев и республик Российской Федерации должны избираться непосредственно гражданами этих субъектов Федерации
10
81
10
15. Не менее половины депутатов Государственной Думы должны избираться по одномандатным округам
6
59
35

16. Каждая политическая партия, представленная самостоятельной фракцией в Государственной Думе, должна иметь право на 1 час эфира в неделю для изложения позиции на каждом из государственных федеральных и региональных теле- и радиоканалов

14

69

17

17. Законом должно быть установлено, что вопрос не может быть вынесен на референдум исключительно в случае, если он противоречит Конституции, а все иные ограничения для проведения референдумов должны быть отменены

6

64

29¹. (В опросе участвовало 1000 россиян в возрасте 18 лет и старше. Ответы по некоторым вопросам приводятся в процентах от числа опрошенных. Сумма ответов может быть не равна 100% в результате ошибок округления. Статистическая погрешность данных исследования не превышает 4,3%).

Выводы очевидны.

Во-первых, если бы референдум был разрешен, инициаторы выиграли бы его по всем позициям, причем в абсолютном большинстве случаев — с разгромным счетом.

Во-вторых, если бы граждане России голосовали за политические течения не по вторичным признакам или указаниям «большого брата», но по близости системы ценностей, лево-патриотические партии и блоки должны были бы получить не менее 60% голосов. Именно к этому показателю приближаются результаты опроса по самым невыигрышным для организаторов референдума позициям, включая вопрос о введении прогрессивного налога с доходов, превышающих десятикратный прожиточный минимум. Однако в действительности в IV Госдуме, как известно, 2/3 голосов располагают правые псевдоцентристы.

В-третьих, правильное понимание левого (равно как и правого) поворота в политике вообще, в образовательной политике — в частности, необходимо не только с точки зрения политической грамотности, но и верного выбора политиков, которым доверят власть. Наряду с другими причинами, испорченный политический компас объясняет низкий уровень доверия населения к властным структурам, когда «избранники народа» принимают совершенно не те решения, которых ждут от них избиратели, а нередко решения, прямо противоположные.

Возвращаясь к интересующей нас области образовательной политики, следует подчеркнуть, что, наряду с общеполитологическим критерием, в данном случае можно использовать и критерий специальный: любые практические шаги, способные приблизить страну к осуществлению лозунга «Образование — для всех» — это левый поворот; любые практические шаги в сторону образования (или качественного образования) только для избранных — поворот правый.

«Левый марш»: целых три с половиной шага?

Разумеется, для того, чтобы оценить, куда в действительности намерена российская власть направить свои стопы в области образовательной политики, нельзя ограничиваться выступлением Президента 5 и 27 сентября. Для этого следует иметь в виду всю совокупность уже принятых и намеченных решений, включая законы, законопроекты, бюджетные проектировки и обязывающие концептуальные заявления. Среди таких документов отметим два:

— принятый Госдумой в первом чтении 22 сентября 2005 г. проект Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2006 год»;

— поступивший в Комитет Госдумы по образованию и науке проект доклада министра А. Фурсенко к заседанию Правительства РФ от 22 сентября 2005 г. «О мерах по развитию образования в Российской Федерации» (устный доклад министра на заседании Правительства отличался от письменного текстуально, но не концептуально).

Несмотря на многочисленные декларации о намерении обеспечить равные стартовые условия для получения образования, которыми изобилуют публичные выступления официальных лиц и даже официальные документы², действительных шагов влево (т. е. в направлении выравнивания возможностей реализации права на образование) в образовательной политике пока обещано (но еще не сделано) только четыре (точнее, три с половиной). При этом один из них относится преимущественно к области профессионального образования, а два с половиной — к области образования общего.

1. Безусловно, главным шагом влево в отечественной образовательной политике стало заявление Президента о намерении вернуть страну к полному среднему образованию. Выступая перед выпускниками московских школ 20 июня в Кремле, В. Путин предложил внести изменения в действующее законодательство об образовании для того, чтобы «такие понятия, как общее образование и так называемое полное среднее, были идентичными, чтобы именно оно — общее среднее образование — было и обязательным, и бесплатным». Анализ этой законодательной инициативы был предложен автором читателям «Народного образования» в статье «Июньские новеллы образовательной политики»¹. Из проекта доклада министра образования и науки на заседании Правительства 22 сентября мы узнаем некоторые подробности.

Во-первых, по мнению А. Фурсенко, в России не получает среднего (полного) общего образования око 15% молодых людей. Поскольку в конце 1990-х гг. Минобрнауки России оперировало показателями 3—4%, остается открытым вопрос: либо в стране мониторинг образовательных процессов стал лучше (или честнее), либо число таких детей за последние 7—8 лет увеличилось втрое или вчетверо.

Во-вторых, из проекта доклада министра образования и науки к заседанию Правительства 22 сентября 2005 г. мы узнаем о предполагаемой юридико-технической форме реализации идей Президента. Цитирую:

«В настоящее время в Российской Федерации общее образование включает в себя три ступени: начальное общее, основное общее и среднее (полное) общее образование, что соответствует двум уровням общего образования — основное общее образование и среднее (полное) общее образование.

В соответствии со статьей 43 Конституции Российской Федерации уровень основного общего образования является обязательным.

В связи с этим предлагается введение обязательного среднего (полного) общего образования посредством законодательного установления в Российской Федерации одного уровня общего образования — основное общее образование с общим сроком обучения 11 лет, состоящего из трех ступеней: начальное общее образование, базовое общее образование и среднее (полное) общее образование.

Название единого уровня общего образования «основное общее образование» будет также соответствовать разделению общеобразовательных программ согласно п.1 ст. 9 Закона РФ «Об образовании» на основные общеобразовательные программы и дополнительные общеобразовательные программы».

О, «всесильный» (в руках власть имущих) русский язык и несчастная логика! Их-то можно «насиловать» без оглядки на Уголовный кодекс. Оказывается, при желании можно включить полное образование в основное, но при этом так, что в полное будет входить еще и базовое!

Вряд ли нужно напоминать мало-мальски образованному читателю, не являющемуся высокопоставленным государственным чиновником, что термины «базовый» и «основной» в русском языке практически являются синонимами, а что-либо полное никак не может стать частью «основного», но, напротив, должно надстраиваться над ним. Читатель, знакомый с действующим образовательным законодательством, наверняка знает и то, что различия между основными и дополнительными образовательными программами не имеет отношения к уровням образования, поскольку те и другие могут реализовываться на каждом уровне — от дошкольного до высшего и послевузовского (см. п. 3 все той же 9-й статьи).

Однако, если отвлечься от логического абсурда, не укладывающегося ни в один известный автору тип логики, идею возврата страны к обязательному среднему образованию следует приветствовать. Помимо выравнивания образовательных возможностей, такое возвращение позволило бы действительно сократить перегрузки без ухудшения качества образования или введения всеобщей принудительной платы за него посредством обратного перехода от концентрической системе преподавания предметов к линейной. На

См., например, документ «О приоритетных направлениях развития образовательной системы в Российской Федерации», в основном одобренный Правительством 9 декабря 2004 г.

¹ См.: Народное образование. 2005. № 7. С. 7—14.

взгляд автора, заслуживает принципиальной поддержки и заявленный министром А. Фурсенко срок получения нового «основного общего образования» — 11 лет.

Разумеется, при этом остается много технологических вопросов, в том числе и по тексту проекта доклада министра на заседании Правительства. Цитирую доклад:

«С введением обязательного среднего (полного) общего образования необходимо будет установить обязанности образовательных учреждений, принимающих на обучение лиц, освоивших ступень базового общего образования, реализовывать программы среднего (полного) общего образования». — Не означает ли это, что ответственность за нововведение намереваются полностью возложить на учителя, причем за ту же зарплату? Это мы уже пробовали во вполне благоприятных советских условиях. Не получилось. Теперь без поддержки государства и органов местного самоуправления не получится тем более.

Продолжу цитирование: «Указанные законодательные и нормативные правовые изменения потребуют тщательной апробации моделей введения обязательного среднего (полного) общего образования. Необходимо будет апробировать более доступные для освоения стандарты среднего (полного) общего образования, которые должны включать в себя в большей степени осваиваемые учащимися способности и компетентности, нежели чем объем запоминаемой информации. Указанные компетентности могут быть освоены как на материале учебных предметов инвариантной части базисного учебного плана общеобразовательных учреждений Российской Федерации, так и на материале образовательных программ начального профессионального образования». — На взгляд автора, модный компетентностный подход должен не заменять «знаниевую» школу, ни в коем случае не сводиться исключительно к функциональной грамотности, но, напротив, дополнять ее, помогая ребенку получать новые знания уже не в виде «мертвого груза», но новых способностей. Заявление же о том, что компетентности можно развивать, не осваивая инвариантной части базисного учебного плана общеобразовательных учреждений, заставляет сомневаться насчет того, действительно ли полное среднее образование собираются давать всем.

А вот еще цитата из проекта доклада министра: «В перспективе также одной из задач станет возможное обновление структуры общего образования, имея в виду введение ступени предшкольного (элементарного)¹ общего образования и трехлетней старшей школы». — Совсем недавно в рамках проекта по введению 12-летки Российская Академия Образования высказывалась за то, чтобы старшая ступень школьного образования была двухлетней. Интересно, насколько концепция трехлетней старшей школы проработана отечественной педагогической наукой и обсуждена с образовательным сообществом? Во всяком случае, в думский Комитет по образованию и науке подобная информация поступает впервые.

Короче: бывшая левая, а ныне общецивилизационная идея создания каждому ребенку условий для получения полного среднего образования принесет стране немалую пользу, если не будет выхолощена или извращена правящей бюрократией, которую, вопреки М. Веберу, никак нельзя считать «рациональной».

2. Вторым важным шагом влево должен стать известный законопроект о предоставлении контрактникам, отслужившим полный срок, права на бюджетное высшее образование в сочетании с предварительной на бюджетной основе довузовской подготовкой. Правда, этот законопроект инициирован не Минобрнауки, а, видимо, Генштабом; подготовлен он не в целях обеспечения социальной справедливости, но ради комплектования армии; и, наконец, по непонятным причинам в Госдуму до сих пор (сентябрь 2005 г.) не внесен, хотя и прошел так называемое нулевое чтение в соответствующей комиссии Генсовета «Единой России».

Тем не менее, это предложение, с одной стороны, должно стать стимулом к армейской службе (причем не «палочным», а вполне реальным), и, с другой стороны, шагом в сторону ограничения неравенства образовательных возможностей, поскольку современная российская армия, как известно, вновь стала рабоче-крестьянской по солдатско-сержантскому составу. Именно поэтому данный проект должен оцениваться как шаг влево.

¹ О предложениях по введению «предшкольного» образования см.: Кудрявцев В. Детский ад // www.RG.ru/2004/12/10/shkola.html; Смолин О. Крестики-нолики // Народное образование. 2005. № 1. С. 20—27.

Движение в том же направлении фиксирует и конкретизирует и следующее предложение министра:

«Предстоит разработать механизмы предоставления возможностей военнослужащим срочной службы получить в специальных учебных центрах гражданские дипломы о начальном профессиональном образовании, возможностей контрактникам готовиться к поступлению в высшие учебные заведения. Создание каждого из 100 учебных центров в армии обойдется приблизительно в 5 млн. руб. Не менее 5000 контрактников должны получить возможность в армии готовиться к поступлению в высшие учебные заведения».

Единственным вопросом здесь остается цифра в пять тыс., ибо, согласно законопроекту, право на бюджетное высшее образование и довузовскую подготовку должны были получить все отслужившие по контракту без исключения.

3. Разумеется, заслуживает поддержки и, более того, давно «перезрело» ведение дополнительного денежного вознаграждения (на самом деле — лишь частичной компенсации) за классное руководство, в том числе для учителей начальных классов, в первую очередь — в классах с высокой наполняемостью. Хотя размер «дополнительного вознаграждения», скорее всего, будет различным в разных субъектах Российской Федерации, это предложение заслуживает поддержки и должно быть оценено как шаг влево как с точки зрения оценки труда учителя, так и с точки зрения права ребенка на образование, — права, которое, как известно, и в реальности, и по закону включает не только обучение, но и воспитание. Действующий Закон РФ «Об образовании» даже справедливо ставит воспитание на первое место.

4. Явно позитивным полшагом влево следует признать и новую инициативу руководства Минобрнауки о введении в структуру образовательных стандартов условий осуществления образовательной деятельности, что, как отмечено в уже цитируемом проекте доклада министра Правительству РФ, «обеспечит равные возможности обучающихся в освоении программ среднего (полного) общего образования».

Действительно, невозможно требовать высокого качества подготовки выпускников при отсутствии необходимых условий образования. Эта инициатива особенно важна после того, как правительственным законом «о монетизации», отменившим 112 федеральных законодательных актов и «секвестрировавшим» 152 закона, образовательное законодательство разрушено именно в части, призванной обеспечить уровень финансирования школы, зарплату и другие составляющие социального статуса педагога, а также социальные гарантии для учащихся.

Что же касается осторожной оценки автором данной инициативы как полшага, то связана она с двумя обстоятельствами.

Во-первых, на протяжении нескольких лет Комитет по образованию и науке III Госдумы именно эту идею хотел сделать центральной в проекте Федерального Закона «О государственном стандарте общего образования», однако каждый раз наталкивался на категорические выражения со стороны Минфина и администрации Президента. Есть все основания сомневаться, что новому Минобрнауки эти возражения удалось преодолеть.

Во-вторых, в качестве «цены» вопроса о введении в стандарт условий осуществления образовательной деятельности представители Минобрнауки выдвинули отказ от минимального содержания государственных образовательных стандартов, как минимум, в отношении средней школы.

Как уже приходилось говорить автору, эта идея фактически разрушает саму концепцию образовательных стандартов. Приведу лишь несколько аргументов.

Аргумент первый: если в каждой школе ребенка будут учить, чему и когда считают нужным, обеспечить качество образования и академическую мобильность (например, при переезде в другой город) окажется практически невозможно. Невозможно даже в том случае, когда учить будут в принципе одному и тому же, но в совершенно разное время. Ребенку, родители которого перебрались из села в город, в другой район города, в другой регион или просто в другую школу в рамках своего микрорайона, вполне вероятно, придется повторить часть уже изученных курсов, но зато самостоятельно наверстывать курсы, пройденные его новыми одноклассниками. Ясно, что сделать это можно только с помощью репетиторов или платных дополнительных занятий со школьными учителями.

Аргумент второй: до того времени, как Минобразования России превратилось в Минобрнауки, его высокопоставленные представители регулярно утверждали, что для сохранения единого образовательного пространства страны необходимо задать на федеральном уровне не менее 75% содержания образования. Более того, именно с их подачи соответствующая норма была заложена в проект федерального закона¹. Вряд ли национальные интересы меняются вместе с перестановкой людей в управленческих структурах.

Аргумент третий: в большинстве своем образовательное сообщество, по-видимому, не осознает, что под лозунгом расширения академической самостоятельности школы Минобрнауки фактически предлагает такую самостоятельность резко ограничить. Логика высокопоставленных чиновников состоит при этом в следующем:

— утверждение минимального содержания образования всегда представляет большие трудности, ибо вызывает острые дискуссии между сторонниками различных педагогических школ и направлений в рамках образовательного сообщества. Любой стандарт подвергается и будет подвергаться критике, а потому много удобнее не принимать его вовсе;

— напротив, учебные программы для школы Министерство спокойно утвердит самостоятельно, заодно переведя их из статуса примерных в ранг обязательных. Никаких дополнительных забот по части организации общественного обсуждения и согласования различных позиций у чиновников при этом не будет.

Противники существования образовательных стандартов и сторонники их либерализации, поддерживая идеи Министерства, благополучно попадают в ловушку: для каждого грамотного специалиста совершенно очевидно, что регулирование посредством обязательных учебных программ на порядок жестче регулирования посредством образовательных стандартов, включая минимальное их содержание.

Рациональных зерна в предложениях Минобрнауки относительно стандартов лишь два: с одной стороны, стандарты высшего профессионального образования не могут повторять школьных, но, напротив, их необходимо сделать гораздо менее жесткими; с другой стороны, стандарты не должны лишать свободы экспериментальные школы, деятельность которых следует оценивать исключительно по результату. Однако обе эти проблемы легко решаемы без очередного ущемления прав граждан в области образования.

Правый уклон при левом PR-е.

Перечисленными выше инициативами Президента и Правительства широко разрекламированный левый поворот в образовательной политике практически исчерпывается. Подчеркну: в настоящее время речь идет, преимущественно, о виртуальных шагах, ибо ни один из них (за исключением повышения надбавок за классное руководство, которые, по заявлению Минфина, предусмотрены в трансфертах регионам) не реализован в виде законопроекта, официально внесенного в Госдуму. Напротив, если все будет, как обещано, шагов вправо отечественная образовательная политика сделает значительно больше, а некоторые из них уже стали реальностью. Назовем наиболее значимые.

1. Рост объема и доли средств Федерального бюджета, выводимых из экономики (так называемая стерилизация доходов и денежной массы).

Часть отечественных праволиберальных экономистов подкрепляют утверждение о левом повороте во внутренней политике страны, ссылаясь на то, что в последние годы растет доля валового внутреннего продукта, собираемого в Федеральный бюджет. Действительно, если судить по показателям, утвержденным Федеральными законами о Федеральном бюджете на 2004, 2005 и 2006 гг., эта доля составила, соответственно, 17,9%, 17,77% и 20,7%. Казалось бы, сделан шаг влево. Ведь большой бюджет в странах Европы действительно является условием осуществления социальных программ, а потому доля бюджетных расходов в Европе существенно выше, чем в США.

Однако Россия — не какая-нибудь Германия. Здесь деньги в Федеральный бюджет собирают не для того, чтобы платить зарплату и пенсии, но для того, чтобы... увеличивать бюджетный профицит и вкладывать его в иностранные ценные бумаги. Доля законода-

¹ Проект федерального закона № 117605—3 «Об основных положениях, о порядке разработки и утверждения государственных образовательных стандартов общего образования» внесен в Государственную Думу 20.07.2001 депутатами Государственной Думы А. В. Шишловым, О. Н. Смолиным, И. И. Мельниковым, С. В. Иваненко, С. С. Митрохиным, А. М. Шелеховым, В. Н. Ивановой, Т. В. Плетневой, Ф. Г. Зиятдиновой и членом Совета Федерации В. В. Сударенковым.

тельно утвержденных расходов федерального бюджета в 2004—2006 гг. составила лишь: 17,4%, 16,3% и 17,5%. Зато постоянно рос плановый профицит: 2004—83,4 млрд. руб. (0,5% ВВП), 2005—278,1 млрд. руб. (1,5% ВВП), 2006—776 млрд. руб. (3,2% ВВП). По оценкам известного экономиста и члена бюджетного Комитета Госдумы О. Дмитриевой, в консолидированный бюджет России государство собирает до 40% ВВП, что существенно меньше, чем в большинстве стран Европы, но больше, чем в США. Расходы же всех уровней составляют около 30% ВВП. Иначе говоря, до 10% валового внутреннего продукта просто выводится из экономики!

Вопрос об экономическом смысле российского бюджетного профицита и стабилизационного фонда стал предметом острой полемики на пленарном заседании Госдумы 22 сентября 2005 г. при обсуждении в первом чтении проекта федерального бюджета на 2006 г. Вот лишь некоторые высказывания оппонентов (цитируется по стенограмме пленарного заседания).

А. Кудрин, министр финансов Российской Федерации: «...В девяти нефтяных странах, таких, как Алжир, Индонезия, Нигерия, Катар, Венесуэла, Иран, Мексика, Кувейт средняя цена на нефть типа «Брент» при расчете расходов бюджета по 2005 г. включительно составляла 28 долл. за баррель. Таким образом, все нефтяные страны очень консервативно подходят к своим расходам, и все они также имеют свои стабилизационные нефтяные фонды, в которых накапливают дополнительные средства. На 2006 г. такие страны, как Норвегия, Кувейт, Индонезия, закладывают цену на нефть в среднем в размере 35,2 долл. за баррель для целей бюджетного планирования». (Справка для читателя: российский бюджет на 2006 г. рассчитан, исходя из цены отечественной нефти марки «Юралс» в 40 долл. за баррель).

О. Дмитриева, независимый депутат Госдумы от Санкт-Петербурга, доктор экономических наук, экс-министр труда РФ: «...погрешность в расчетах правительства при расчетах бюджета нарастает год от года: в 2002 г. ошибка в расчетах, разница между утвержденным и исполненным бюджетом, составляла 3%, в 2003 г. она уже составила 7%, в 2004 г. — 25%, а в 2005 г. погрешность в расчетах была уже 50%.

Уважаемая партия власти «Единая Россия», вы, голосуя каждый раз за такой бюджет, развратили правительство, поэтому оно уже не считает должным адекватно считать расходы и доходы бюджета, и поэтому погрешность счета составляет уже 50%. В результате бюджет страны, который мы здесь утверждаем, превращается в фикцию...

Что такое профицит бюджета? Это, безусловно, тормоз экономического роста... Расчеты показывают, что если бы только половина поступлений Стабилизационного фонда в 2005 г. была бы использована внутри страны, то это дало бы плюс 3% к экономическому росту». (Эти данные совпали с расчетами другого известного экономиста С. Глазьева, который полагает, что политика искусственного бюджетного профицита замедлила рост страны в 2005 г. на 6% ВВП).

Продолжу цитирование выступления О. Дмитриевой: «На все, что я сказала, может быть только один контраргумент — что вот есть страна Норвегия, в которой и профицит, и стабилизационный фонд, и тем не менее там все хорошо». Однако «средняя заработная плата в России составляет 200 долл. США, или в пятнадцать раз меньше, чем в Норвегии; бюджетная сетка на 2006 г. ниже прожиточного минимума, полностью, кроме 17-го и 18-го разрядов, а ежемесячное пособие на детей составляет 2,5 долл. США, что в шестьдесят два раза ниже, чем в Норвегии. А по статистике ООН Россия сейчас занимает сто сорок восьмое место по качеству жизни, опережая лишь страны «черной» Африки, Центральной. Поэтому, для того чтобы никогда не подняться выше этого сто сорок восьмого места, чтобы навсегда затормозить экономический рост и законсервировать социально-экономическую отсталость, мы ежегодно, из года в год изымаем из экономики страны от 7 до 10% ВВП.

Поэтому если для Норвегии и профицитные бюджеты, и стабилизационный фонд — это попытка продлить процветание для будущих поколений, то в наших условиях это непонятное, необъяснимое стремление законсервировать нищету и отсталость для всех будущих поколений».¹

Представляя возможность читателю самостоятельно судить о том, чьи аргументы убедительнее, позволю себе только две реплики.

¹ В обоих случаях цитируется по стенограмме пленарного заседания Государственной Думы. 2005. 22 сент.

Во-первых, по поводу запугивания всплеском инфляции в случае использования бюджетного профицита на нужды людей. Напомню, что существует, как минимум, два примера, опровергающих это расхожее убеждение. Так, в августе 2005 г. пенсии были повышены (хотя и незначительно), однако инфляция имела отрицательное значение, т. е. средние цены даже немного упали.

Еще более важна история декабря 2004 г., когда по причинам непереворотности финансовой бюрократической машины, требующей, чтобы бюджетные средства были обязательно истрачены до конца календарного года, в экономику было вброшено около 260 млрд. руб. Проведенные затем специальные экономические исследования показали, что на инфляции это не сказалось практически никак.

Более того, сам А. Кудрин в одном из интервью высказал предположение, что в случае использования стабилизационного фонда внутри страны дополнительная инфляция составила бы 6—8% в год. Иначе говоря, именно такова цена удвоения заработной платы, пенсий и социальных пособий. Уверен: абсолютное большинство граждан не посчитали бы ее чрезмерной.

Во-вторых, по поводу еще более популярной угрозы отечественных «финансистов», что деньги в России разворуют. Слушая, как убежденно произносят это высокопоставленные российские чиновники, невольно начинаешь верить: и правда, разворуют — они сами или их доверенные фирмы.

2. Предполагаемое финансирование образования в проекте Федерального Закона «О Федеральном бюджете на 2006 г.».

Образовательное сообщество уже привыкло к тому, что в последние годы образование, по крайней мере формально, признавалось государством в качестве одного из приоритетов при формировании Федерального бюджета. В проекте бюджета на 2006 г. таких приоритетов три:

- финансирование социальных реформ;
- модернизация военной организации государства;
- развитие социальной инфраструктуры.

На сей раз образования среди них нет. Причем его присутствие среди приоритетов не обязательно означало высокий рост финансирования, зато отсутствие на расходах в сфере образования сказалось немедленно.

Если в целом расходная часть бюджета в следующем году вырастет на 40%, а расходы на здравоохранение — на 70%, то рост бюджетных затрат на образование составит (без учета компенсаций за утрачиваемые налоговые льготы, предусмотренные для федеральных образовательных учреждений) менее 30%. В том числе расходы на переподготовку и повышение квалификации кадров вырастут на 65,7%, на начальное профессиональное образование — на 57,7%, на высшее образование — на 38,5%, на среднее профессиональное образование — на 6,9%. Как видим, три показателя из пяти, включая суммарный рост расходов на образование, ниже показателя прироста расходной части бюджета. При подобной бюджетной политике задача вхождения страны в информационное общество представляется едва ли разрешимой.

3. Форсированное введение новых финансовых механизмов в образовании. Цитирую выступление Президента в большом Кремлевском дворце 5 сентября:

«В течение 2006 года надо завершить переход к так называемому нормативному финансированию учебного процесса, при котором бюджетные средства следуют за учащимися».

Глубоко убежден и, пользуясь случаем, хочу повторить еще раз: все деньги в образовании не могут распределяться по подушевому принципу, следовать за учеником. В этом случае в России практически неизбежно будут закрыты большинство сельских школ (особенно малокомплектных), небольшие школы для творчески одаренных детей и т. п. Помимо этого неизбежно вырастет неравенство в финансовом обеспечении между поселениями, находящимися в разных климатических условиях (например, на севере и на юге моей Омской области или Красноярского края). Весь мировой опыт показывает, что в случае распределения финансовых потоков исключительно по подушевому принципу, резко растет неравенство образовательных возможностей, а потому развитые страны столь примитивной схемы не применяют, но используют более сложные формулы, корректирующие недостатки подушевого принципа. Так поступили, например, в Великобри-

тании. Однако российские квазиреформаторы, по-видимому, не желают учиться на чужом опыте, предпочитая «разбивать лоб» в собственной стране.

4. Линия Правительства и подконтрольного ему думского большинства на ликвидацию введенных защитниками образования в парламенте и долгое время сохранявшихся налоговых льгот для образовательных учреждений. Как известно, с 1 января 2006 г. прекращают действовать федеральные льготы по земельному налогу и налогу на имущество. Правда, для образовательных учреждений в федеральном бюджете на 2006 г. предусмотрены компенсации в объеме, соответственно, 5,9 и 2,7 млрд. руб.

Однако, во-первых, средства выделены лишь для федеральных учебных заведений; во-вторых, опыт применения земельного налога в Москве показывает, что эти компенсации не покрывают реальных расходов; в-третьих, для негосударственного сектора в образовании никаких компенсаций не предусмотрено вовсе, что означает неравные условия конкуренции и антистимулы к развитию материально-технической базы; в-четвертых, концепция равного налогообложения коммерческого и некоммерческого секторов прямо противоречит практике и тенденциям развития «цивилизованных» стран.

В итоге сокращение налоговых льгот неизбежно приведет к повышению платы за обучение в негосударственных образовательных учреждениях и, с высокой вероятностью, для «внебюджетников» в учреждениях государственных и муниципальных. В общей сложности в высших учебных заведениях России на платной основе учится около 3,5 млн. студентов, причем отнюдь не только из семей с высокими доходами, но также с доходами средними, а иногда даже из представителей «низшего класса» (в этом случае обучение оплачивают совместно родители, бабушки, дедушки, а иногда братья и сестры).

Поскольку речь идет об ограничении права на образование для значительных групп населения, сокращение налоговых льгот должно оцениваться как сдвиг образовательной политики вправо¹.

5. Сокращение числа бюджетных учебных мест в вузах. Цитирую проект доклада министра к заседанию правительства 22 сентября:

«Контрольные цифры приема на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием на 2005 г. установлены в объеме 585 582 человека, в том числе по очной форме обучения — 403 521 человек, что меньше контрольных цифр приема на 2004 г. соответственно на 25 244 и 3 639 человек. Сокращены неоправданно завышенные приемы по непрофильным для вузов направлениям подготовки».

Итак, если внебюджетных студентов неприятности ожидают в 2006 г., то студенты бюджетные получили их уже осенью 2005 г. в виде сокращения набора на бесплатные места. Правда, сокращение это пока не слишком велико (около 8% в целом и менее 1% по очной форме обучения).

Однако, во-первых, после обвала в начале 1990-х бюджетный набор на протяжении целого десятилетия неизменно рос; во-вторых, судя по контексту доклада министра, связывающего сокращение набора с уменьшением числа выпускников средней школы, количество бюджетных студентов предполагается сокращать и впредь; в-третьих, отменив с помощью Федерального Закона № 122 («о монетизации») положение статьи 2 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», запрещавшее сокращение числа студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета, Правительство, не нарушая закона, может сократить это число до 170 студентов на 10 тыс. населения (т. е., как минимум еще на 7%), а затем с помощью «главных радетелей» молодежной политики — партий «Единая Россия» и ЛДПР еще раз изменить закон в сторону ограничения права человека на образование.

Об этом почти отрытым текстом говорил и сам министр образования и науки: «Установление государственного задания на подготовку специалистов позволит ... пересмотреть подходы к определению количественных параметров бюджетного финансирования выс-

¹ Хотя, на взгляд автора, это спорно, в политической науке принято рассматривать низкие налоги как атрибут правой политики, а высокие — левой. Что касается налоговых льгот для некоммерческого сектора, то этот принцип вошел в круг общецивилизационных, основываясь как на правых предпосылках (возможность самостоятельно зарабатывать средства), так и на идеях левого толка (поддержка социально ориентированной деятельности).

шего образования, предусмотренных федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

6. Предполагаемое начало фактической приватизации образовательных учреждений. Обратимся еще раз к тексту проекта доклада министра образования и науки на заседании Правительства:

«Повышение эффективности институционального управления в условиях изменений организационно-правовых форм деятельности учебных заведений..., которое обеспечит условия для роста экономической самостоятельности образовательных учреждений, усилит их ответственность за конечные результаты деятельности, повысит результативность и прозрачность финансирования сферы образования».

Разумеется, речь идет все о тех же геростратовски «славных» АУ (автономных учреждениях) и (или) ГАНО (государственных автономных некоммерческих организациях), против которых уже на протяжении нескольких лет категорически возражает профсоюз работников образования и науки, руководство Российского Союза ректоров и абсолютное большинство образовательного сообщества в целом. Поскольку автору на страницах журнала «Народное образование» неоднократно доводилось высказываться по этому поводу (См. статьи: «Крестики, нолики» в № 1 за 2005 г. и «Июньские новеллы образовательной политики» в № 7), рискну лишь напомнить читателю отрывок из собственного выступления на VI съезде Российского союза ректоров 7 декабря 2000 г.:

«Здесь уважаемый мною Дмитриев Михаил Эгонович доказывал, что менять статус образовательных учреждений нужно для того, чтобы мы получили больше свободы. Коллеги, конечно, мы знаем случаи, когда заключенный, чтобы вырваться из заключения, отрубал себе руку или ногу. Но я не помню, чтобы он отрубал себе голову. Мы прекрасно понимаем, что изменение статуса образовательных учреждений может открыть дорогу чему угодно: чрезмерной коммерциализации, приватизации образования, отмене конституционных гарантий. Мы знаем, что статья 43 Конституции гарантирует права граждан на бесплатное образование в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, а не в каких-то организациях с особым статусом. Сохраняться ли эти гарантии, если мы изменим статус государственных учреждений? Сомневаюсь».

Что касается намерения в очередной раз повысить прозрачность потоков, направляемых образовательным организациям, то стоит напомнить: казначейская система, повязавшая их, что называется, по рукам и ногам, была введена именно в целях повышения прозрачности и предотвращения злоупотреблений. Теперь нам говорят, что во имя той же «великой цели» необходимо отказаться от казначейской системы и превратить государственные и муниципальные учреждения в АУ и ГАНО, т. е. с точки зрения финансовой самостоятельности вернуть положение, существовавшее в соответствии с законом РФ «Об образовании» до принятия гражданского и бюджетного кодексов!

Поскольку массовая приватизация образования не проводилась ни правыми, ни левыми, ни в индустриально развитых странах, ни в европейских странах с переходной экономикой, а последствия такой приватизации в виде скачкообразного роста неравенства прав граждан в области образования совершенно очевидны, мы в данном случае имеем пример крайне правой политики, правда, пока на уровне возможности, а не действительности, однако возможности более чем реальной.

7. Резкое снижение темпов роста реальной заработной платы работников системы образования.

Напомню: в текущем году зарплата педагогических работников поднималась дважды: на 20% с первого января и на 11% с 1 сентября. Ожидаемая в течение года инфляция, по данным Правительства, составит около 10%, по данным независимых экспертов (например, О. Дмитриевой) — 11%, по прогнозам экспертов Международного Валютного Фонда — почти 13%. В итоге рост зарплаты за вычетом инфляции предполагается от 18 до 21%.

Согласно федеральному бюджету на 2006 г., картина выглядит много хуже. Повышение зарплат работникам федеральных бюджетных учреждений ожидается трижды:

— с 1 марта на 8%;

— с 1 мая ставка первого разряда вырастет вместе с минимальной зарплатой с 800 до 1100 руб. (на 37,5%) и, соответственно, ставку 18 разряда предполагается поднять та-

ким образом, чтобы между минимальной и максимальной ставками сохранился коэффициент 1—4,5;

— с 1 сентября предлагается увеличить ставки 2—17 разрядов на 40—275 руб.

В совокупности это должно обеспечить рост номинальной заработной платы на 20% при ожидаемой инфляции 8,5% и ожидаемом росте прожиточного минимума приблизительно на 10,5%. Таким образом, если бюджет будет исполнен, зарплата педагогов федеральных учебных заведений в 2006 г. вырастит с учетом инфляции — на 11,5%, с учетом роста прожиточного минимума на 9,5%, т. е. с темпом роста в два раза ниже, чем в 2005 г. (Напомню еще раз: профицит бюджета, предполагается увеличить практически в 3 раза).

Эксперты ЦК профсоюза работников народного образования и науки рассчитали, на сколько вырастет зарплата вузовских преподавателей с учетом всех ожидаемых повышений и какой она окажется в сентябре 2006 г. Приведу данные из письма заместителя председателя ЦК профсоюза В. Дудника, адресованного депутатам Госдумы:

**Предполагаемые размеры оплаты труда преподавателей федеральных вузов
в 2005 — 2006 гг. с учетом всех доплат и надбавок**

Должность	Разряд	С 1 сентября 2005 г. по 28 февраля 2006 г.	С 1 марта 2006 г. по 30 апреля 2006 г.	С 1 мая 2006 г. по 31 августа 2006 г.	С 1 сентября 2006 г. по 31 декабря 2006 г.
Стажер	8	1766	1895	1976	2097
Ассистент	9	1926	2068	2152	2295
Ассистент	10	2102	2258	2350	2504
Ассистент	11	2294	2466	2570	2735
Ассистент, к.н.	12	3362	3547	3657	3744
Ст. преподаватель	13	2646	2846	2966	3164
Ст. преподаватель, к.н.	14	3738	3953	4086	4295
Доцент без степени	14	3913	4214	4400	4693
Доцент, к.н.	15	5104	5429	5624	5947
Доцент, д.н.	16	6018	6368	6578	6963
Профессор, к.н.	16	6042			
	6442	6682	7122		
Профессор, д.н.	17	7026	7456	7722	8109

Если считать рост заработной платы по отношению не к средней инфляции, но к повышению цен на товары первой необходимости, совокупность которых охватывается понятием «прожиточный минимум», картина окажется еще более печальной, ибо прожиточный минимум растет примерно в 1,5 раза быстрее средней инфляции, а тарифы на коммунальные услуги — почти в 3 раза быстрее. Рост последних в 2005 году составил приблизительно 35%, а в следующем году ожидается не менее 30%. Даже министр А. Фурсенко в не раз уже цитируемом проекте доклада к заседанию Правительства вынужден был констатировать:

«Прогнозируется, что среднегодовой прожиточный минимум для трудоспособного населения за 2006 г. составит 3 250 руб., что больше тарифной ставки (оклада), соответствующей 14 разряду ЕТС (оплата труда 98,2% педагогических работников осуществляется с 7 по 15 разряды.)»

Согласно заключению Комитета Госдумы по труду и социальной политике по прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 г., прожиточный минимум трудоспособного населения в среднем за 2006 г. должен составить не 3 250, а 3 375 рублей, и, соответственно, ниже этого показателя окажется ставка уже не 14, 16 разрядов единой тарифной сетки.

8. Номинальное повышение стипендий. Собственно говоря, студентам вузов повышать их не собираются вовсе, а студентам ссузов и учащимся ПТУ поднимут в «целых» полтора раза — со 140 до 210 руб.

Считается, что студенты вузов получили свое в 2005 г. в виде двукратного повышения стипендий на 100 руб. с 1 апреля и с 1 сентября. Между прочим, этим студенты обязаны, скорее всего, московским, красноярским и другим «товарищам по классу», принявшим участие в апрельских акциях протеста и Российской ассоциации профсоюзных организаций студентов, организовавшей эти акции. Во всяком случае, попытки автора и других представителей образования в Госдуме добиться принятия поправок о повышении студенческих стипендий в полтора раза с 1 января 2005 г. были провалены, как обычно, фракциями «Единая Россия» и ЛДПР.

Полуторократное повышение стипендий в ссузах и ПТУ выглядело бы внушительным, когда бы (1) оно не составляло 70 руб. и (2) после всех повышений в реальном исчислении по отношению к советскому уровню стипендия оказалась ниже: в вузах — в 3,5 раза, ссузах — в 7 раз, а в ПТУ — в 10 раз.¹ Поскольку в ссузах и ПТУ учатся, как правило, дети из семей с низкими и средними доходами и именно в этих типах образовательных учреждений студенческие стипендии упали более всего и превратились в номинальные, вряд ли консервация политики, усиливающей социальное расслоение и неравенство образовательных возможностей, совместима с представлением о левом повороте.

Шаги в неизвестном направлении

Помимо осуществляемых или программируемых образовательно-политических мероприятий, подающихся более или менее однозначной оценке в качестве шагов влево или вправо, Президентом и министром образования и науки предложен целый ряд таких проектов, идентификация которых в этом отношении затруднена, поскольку они либо имеют технический характер, либо эта оценка зависит от механизмов их реализации, которые в настоящее время не разработаны. К числу таких проектов относятся:

— система грантов для образовательных учреждений, реализующих инновационные программы. Такие гранты по миллиону руб. должны получить шесть тыс. школ из действующих 61 613 (т. е. примерно каждая десятая школа) и примерно по 500 млн. руб. — 30 вузов из 1 386 (т. е. примерно каждый 45-ый). Поскольку гранты предполагается предоставлять в рамках средств, предусмотренных в Федеральном бюджете на 2006 г., и поскольку направление их реализации и механизм отбора в настоящее время не вполне ясны, однозначная оценка образовательно-политического смысла акции представляется затруднительной;

— 10 тыс. грантов по 100 тыс. руб. для лучших учителей (т. е. примерно каждому 250-му из числа работающих в школе). Данный проект, подобно предыдущему, будет иметь, как минимум, то позитивное значение, что заставит педагогов и образовательные учреждения разрабатывать и предлагать инновационные проекты. Однако уже выстроенные административные «вертикали», явная политико-идеологическая ангажированность органов управления образованием и формирование во многих школах узкого круга приближенных к администрации заставляют серьезно сомневаться в том, насколько осуществима окажется поставленная задача формирования прозрачного механизма отбора грантополучателей;

— 5 тыс. индивидуальных грантов для победителей олимпиад, молодых изобретателей и ученых по 60 тыс. руб. и 100 грантов по 800 тыс. руб. для поддержки молодежных проектов. К ним относится все сказанное о грантах прежде;

— современное компьютерное оборудование для 20 тыс. школ и 100 вузов. Очевидно, что без современного компьютерного оборудования ни в какое «общество знаний» войти невозможно и, более того, Интернет должен расширить доступ к образованию детям и студентам из отдаленных районов и сельских школ. Однако не стоит забывать, что, по данным Минсвязи, полученным депутатом Госдумы Б. Виноградовым, не менее половины «тарелок», закупленных ранее для сельских школ, хранятся на складах в Подмосковье, а из оставшихся половины реально действуют только треть;

— создание на базе действующих вузов и академических центров новых университетов в Южном и Сибирском федеральных округах, а также бизнес-школ в московском ре-

¹ При исчислении стипендий автором использован коэффициент 50, по мнению многих экономистов, соответствующий росту цен на товары первой необходимости с учетом деноминации рубля в 1000 раз.

гионе и Санкт-Петербурге. Смысл последнего не очень понятен: бизнесу сейчас не учит только ленивый, в том числе в самых «продвинутых» вузах, включая МГУ и СПбГУ, Высшую школу экономики и ФИНАЭК в Питере.

Оценка проекта создания двух новых университетов зависит от механизма его реализации. Напомню, что попытка административного слияния большинства вузов в Красноярске вызвала массовые акции протеста со стороны преподавателей и студентов, полагавших, что в результате такого слияния до 40% бюджетных мест и преподавательских ставок будут сокращены.

* * *

Итак, в образовательной политике федеральная российская власть вовсе не придерживается какого-то определенного направления, но исполняет сложный «танец», где, наряду с политическими «притопами» и «прихлопами», на каждый шаг влево приходится два шага в противоположную сторону. Причем, если величину шагов измерять количеством людей, интересы которых они затрагивают, возникает ощущение, что правая нога власти много длиннее, а потому и шаги ее значительно шире. Куда при таких сложных па сместится танцор, — догадаться не трудно. Другим аналогом современной образовательной политики может служить водитель, который, включив сигнал левого поворота, руль при этом поворачивает направо. Заслуживает серьезного внимания и мнение целого ряда политологов, согласно которому сентябрьская речь Президента знаменует не столько новый курс в социальной политике, сколько начало нового избирательного цикла: не секрет, что в администрации Президента России немало людей, желающих развести по времени президентские и парламентские выборы, назначив последние на конец 2006 г.

Кстати, когда ведущий упоминавшейся вначале этой статьи передачи на «Эхо Москвы» спросил вполне либеральную аудиторию этой радиостанции: «Левый поворот для России — это путь в будущее или в прошлое?» — 53% заявили: в будущее. Думаю, это тот случай, когда принято говорить: Глас народа — глас Божий!...

Опубликовано: Российское образование — для всех. 2006. № 1(02). 14 января.

ТРЕТЬЕ ПОСЛАНИЕ ОБРАЗОВАНИЮ: ЦЫПЛЯТ ПО ОСЕНИ...

«Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию 25 октября 2005 г.», подписанный главой государства 10 декабря, стал предметом активного обсуждения в печати. При этом даже в публикациях представителей образовательно-политической оппозиции явно преобладают розовый спектр и восторженные тона: говорят о третьем за год Послании Президента образованию, о том, что вторично после Госсовета 29 августа 2001 г. он заставил Правительство повернуться к образованию лицом и т. д., и т. п.

Соглашаясь с тем, что «Поручения» представляют собой весьма важный документ отечественной образовательной политики, считаю необходимым скорректировать дискуссию по этому поводу с учетом, как минимум, двух обстоятельств.

Во-первых, характерные для российского национального сознания царистские иллюзии. Каждый, кто не прогулял вчистую всех школьных уроков истории, наверняка помнит: еще во времена Стеньки Разина русские мужики были убеждены, что царь в стране хороший, а все беды — от бояр. С другой стороны, любой, кто когда-нибудь читал российскую Конституцию, понимает: никакой иной политики, кроме политики Президента, российское Правительство проводить не может, ибо Президенту достаточно «пошевелить пальцем», чтобы отдельный министр или Кабинет в целом был немедленно заменен.

Правда, и в Правительстве, и в администрации Президента существуют сторонники двух политических линий: умеренно правой и крайне правой (откровенно антисоциальной). Умеренные периодически прорываются к «государю» и получают его подпись на том или ином документе. Именно это и поддерживает в массовом сознании традиционное представление о хорошем «царе» и плохих правительственных «боярах».

Во-вторых, исторический опыт. Поскольку исполнять благоприятные для народа «царские» указы поручается, главным образом, все тому же финансово-экономическому блоку в Правительстве, большинство из них успешно блокируется. Именно так произошло с решениями Госсовета от 29 августа 2001 г., которые были радикально ревизованы Распоряжением Правительства, а главное — его (Правительства) практической деятельностью.

С учетом сказанного позволю себе прокомментировать текст президентских поручений.

«1. Правительству Российской Федерации:

а) разработать и внести в Государственную Думу проект Федерального закона, предусматривающий установление принципа обязательности и бесплатности среднего (полного) общего образования.

Принять необходимые решения по вопросу бюджетного финансирования всех уровней образования.

Срок — октябрь 2006 г.».

Среди всех Поручений эта позиция наиболее сильная, вполне достойная статья национальным образовательным проектом. Однако формулировка Поручения вызывает, как минимум, четыре вопроса:

— зачем новым законом устанавливать принципы бесплатности полного среднего образования, если сама бесплатность уже установлена законом действующим?

— если, по заявлению руководителя Рособразования Г. Балыхина в Думе 27 октября 2005 г., современный уровень бюджетного финансирования образования составляет примерно 40% от потребности, какие решения по этому вопросу можно считать «необходимыми»?

— почему срок исполнения поручения определен таким образом, что средства на его реализацию попадут в бюджет не ранее 2007 г.?

— наконец, каким способом будет реализоваться абсолютно верная, в принципе, идея обязательности полного среднего образования? Не раз приходилось говорить: если бюрократическим (например, в форме «процентомании»), если ответственность за ее реализацию «повесят» исключительно на учителя при современном его приниженном статусе, от прекрасной идеи будет больше вреда, чем пользы.

«б) совместно с руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации подготовить и представить на обсуждение Общественной палаты Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, направленных на усиление контроля за качеством образовательных услуг на федеральном и региональном уровнях, предусмотрев участие в осуществлении указанного контроля институтов гражданского общества.

Срок — март 2006 г.».

И вновь правильная, в принципе, идея с неочевидными последствиями. В последнее время под нее пытаются «упаковать», например, создание системы так называемых управляющих советов, которые, по мнению активистов существующей системы школьных советов, призваны не развить, но свернуть самоуправление в образовании, обеспечивая доступ бизнес-структур к его материальной базе и тем самым — скрытую приватизацию. Кроме того, порядок мер должен быть таким: сначала финансирование и повышение статуса учителя, затем — усиление контроля качества образования. Нам же предлагают ровно наоборот.

«в) совместно с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации разработать меры по обеспечению доступности дошкольного образования и повышению размера оплаты труда работников дошкольных образовательных учреждений до уровня оплаты труда работников общеобразовательных учреждений.

Срок — апрель 2006 г.».

Это Поручение точно соответствует формуле: шаг вперед — два назад. Вперед (если будет выполнено) — по отношению к существующей ситуации, когда нехватка мест в детских садах тормозит даже тот робкий рост рождаемости, который в последние годы наметился в стране, хотя она по-прежнему остается ниже уровня смертности. Два шага назад — по отношению к действующей Конституции, которая, как известно, предусматривает не просто доступность, но общедоступность дошкольного образования, а к тому же и его бесплатность.

Что же касается повышения зарплаты воспитателя детского сада до уровня школьного учителя, то это «радость со слезами на глазах», поскольку нищего предлагают сделать не состоятельным, но всего лишь бедным. Правда, деньги на реализацию этого поручения, в отличие от большинства других, имеют шанс попасть в бюджет 2007 г.

«г) разработать меры по обеспечению систематического медицинского наблюдения учащихся в общеобразовательных учреждениях, включая их диспансеризацию, а также по организации профилактического лечения детей и подростков, оздоровительных мероприятий в период их летнего и зимнего отдыха и различных форм досуга;

д) представить предложения по модернизации системы физического воспитания детей, подростков и молодежи и развитию спорта в образовательных учреждениях в 2006—2008 гг.;

е) представить предложения по реорганизации системы питания в общеобразовательных учреждениях на основе использования современных технологий производства и транспортировки пищевых продуктов».

Во всех трех случаях срок исполнения — сентябрь 2006 г.

Приведенные формулы рождают не только надежды, но и сомнения: какие именно предложения будут разработаны? Почему высший орган исполнительной власти в стране — федеральное Правительство должно не самостоятельно реализовывать эти предложения, но представить их президентской администрации (как некогда — Политбюро)? Нельзя же всерьез думать, что президент будет лично изучать меры по диспансеризации школьников. Наконец, будут ли эти предложения приняты, а если да, когда начнется их реализация?

«ж) совместно с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления разработать меры, направленные на повышение престижа профессии учителя. Предусмотреть при переходе на нормативную систему финансирования образовательных учреждений меры по увеличению размера оплаты труда и снижению учебной нагрузки учителей.

Срок — сентябрь 2006 г.».

Вынужден напомнить читателю, что 22 августа 2004 г. Президент подписал печально знаменитый закон «о монетизации», которым были отменены большинство мер, способных обеспечить престиж учителя, включая федеральные гарантии размеров средних ставок — не ниже средней зарплаты в промышленности и выплаты «книжных денег»; кроме того, сельский учитель потерял федеральные гарантии выплаты 25%-ной надбавки к заработной плате и конкретных размеров коммунальных льгот. Теперь нам предлагают начать все сначала? Или Правительство сможет отчитаться по этому поручению повышением зарплаты педагога в полтора раза за три года (2005 —2007)? Упоминание же в данном контексте о снижении учебной нагрузки учителей заставляет вспомнить предложение министра А. Фурсенко о введении в стране частично платного для всех среднего образования путем перевода четверти уроков в ранг платных дополнительных образовательных услуг.

«з) совместно с Российским Союзом промышленников и предпринимателей (работодателей):

— подготовить прогноз потребности в специалистах (по объему и направлениям их подготовки) с учетом реальных запросов рынка труда и перспектив развития экономики, разработать на его основе предложения по формированию заданий по подготовке специалистов, в том числе с привлечением негосударственных и корпоративных учебных заведений;

— с учетом требований работодателей разработать общие и отраслевые требования к профессиональным стандартам как основе государственных образовательных стандартов для различных уровней профессионального образования.

Срок — сентябрь 2006 г.».

И здесь в общем все правильно. Однако неконкретность формулировок может породить их использование против интересов образования. Напомню: ссылаясь на перепроизводство специалистов (как, впрочем, и на сокращение населения), Минобрнауки сократило бюджетный набор студентов вузов в 2005 г. на 4,3%, а, судя по заявлениям высокопоставленных чиновников, в 2006 г. намерено сократить этот набор еще на 10%.

«и) разработать предложения по поддержке системы государственного образовательного кредитования.

Срок — март 2006 г.».

Известно, что такие кредиты могут быть как собственно образовательными (на оплату обучения), так и социальными образовательными (на жизнь в период обучения). Они могут вводиться как в дополнение к бюджетному образованию, так и взамен его. Иначе говоря, образовательное кредитование, подобно всем современным инструментам образовательной политики, имеет обоюдоострый характер и может использоваться как для расширения, так и для ограничения доступа граждан к качественному образованию. О чем речь идет в данном случае, не ясно.

«2. Минобрнауки России совместно с МИДом России представить предложения по увеличению объема образовательных услуг и технологий, предоставляемых государствам — участникам Содружества Независимых Государств, в том числе по увеличению количества мест в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, финансируемых за счет средств федерального бюджета, для обучения студентов из государств — участников Содружества Независимых Государств, а также по развитию сети филиалов указанных образовательных учреждений в этих государствах.

Срок — апрель 2006 г.».

В отличие от большинства других, это поручение сомнений не вызывает: вложение средств в образование будущих элит тех стран, где государство-инвестор стремится сохранить собственное влияние, во всем мире считается одним из наиболее выгодных видов инвестиций. Правда, какое именно отношение к России увезут отсюда студенты стран Содружества, зависит уже не только от образовательной, но от внутренней политики в целом. Вряд ли те, кто, например, испытает на себе проявления ксенофобии, останутся нашими друзьями.

«3. Минобрнауки России разработать меры по поддержке и совершенствованию начального и среднего профессионального образования в целях обеспечения его конкурентоспособности при интеграции в мировое образовательное пространство с учетом положений копенгагенской декларации.

Срок — март 2006 г.».

Это поручение на практике может вылиться во все, что угодно: от наращивания текущего финансирования и инвестиций в материальную базу систем НПО и СПО до ликвидации среднего профессионального образования как самостоятельного образовательного уровня и системы учреждений.

Подведем итоги. Новая серия поручений Президента Правительству РФ, если, конечно, они будут реализованы, представляет гораздо более социальное (демократическое) направление в образовательной политике по сравнению с предыдущими документами исполнительной власти, включая и инициированные самим же Президентом так называемые национальные проекты. Однако неконкретность этих поручений оставляет Правительству широкий спектр выбора практических действий, вплоть до антиобразовательных. Поэтому оценивать инициативы Президента нужно в соответствии с известной российской поговоркой: цыплят по осени считают. Причем речь идет об осени даже не 2006, а 2007 г., когда впервые будет приниматься бюджет, сформированный на основе этих поручений. Кстати, если Госдума отслужит положенный срок, это будет и время думских выборов, а следовательно, «партия власти» сможет воспользоваться корректировкой курса образовательной политики в своих целях. Что ж, не важно не только какого цвета кот, но и когда именно он ловит мышей — пусть даже раз в четыре года перед выборами. Лишь бы «ловил» — для образования!

Подготовлена для публикации в газетах: Вести образования. 2006. № 2; Российское образование — для всех. 2006.

3.4. РОССИЙСКАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОНТЕКСТ

ЮЖНАЯ КОРЕЯ: ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ТИГР

Делегация Комитета по образованию и науке с официальным визитом посетила Республику Корея. Принимали на высоком уровне, включая председателя парламента и ми-

нистра образования, кстати, являющегося одним из двух вице-премьеров в корейском правительстве, что говорит о важности отношения к образованию.

Мы понимаем, что иностранным гостям всегда показывают лучшее, что за несколько дней по-настоящему страну и ее систему образования познать невозможно. Но нельзя не отметить несколько штрихов, которые бросаются в глаза и заставляют невольно сравнивать ситуацию.

Первое. На цели образования в Республике Корея выделяется более 20% расходов. Это самая большая статья расходов в бюджете. Не могу не сказать, что Корея подтверждает общее правило, которое мы наблюдали в XX и начале XXI в.: современные технологические революции невозможны без серьезных инвестиций в образование. Практически везде — в Советском Союзе, послевоенной Германии, Японии, отчасти в Италии, Корею — мы наблюдаем одну и ту же схему. Нарастают инвестиции в образование, затем следует промышленный и экономический подъем в целом. Понятно, что, если мы в России намерены провести модернизацию страны, этой закономерности нам не избежать. И тех средств, которые выделяются на образование в последние годы, явно недостаточно.

Второе. Налоги. Образовательные учреждения в Республике Корея отнесены к некоммерческим организациям и от своей образовательной деятельности налоги не платят. Такова практика всех цивилизованных стран: налоговые льготы для системы образования резко сокращены и продолжают сокращаться. Россия от этого ушла не вперед, а назад.

Третье. Зарботная плата педагогов. Корейцы, не ведая, исполняют российский Закон «Об образовании»: зарплата педагогов выше средней по стране, которая составляет 1500 долл. Средняя зарплата учителя — более 2000. По меркам Европы и Америки это немного, по меркам России — баснословные деньги.

Четвертое. Дошкольное образование. Со следующего года Корея переходит на всеобщее бесплатное образование дошкольников. Мы от такого образования в значительной степени ушли. Система детских садов — одна из наиболее пострадавших подсистем образования. Количество детей, посещающих сады, сократилось до половины от их общего числа. Тогда как общеевропейская тенденция заключается в увеличении числа детей, посещающих дошкольные учреждения. Все понимают, что образование современного ребенка нужно начинать рано.

Пятое. Школа. В Корею двенадцатилетнее обучение. Начальная школа — шесть лет, основная, говоря нашим языком, — три года и еще три — профильная старшая школа. За обучение в старшей школе родители корейских детей доплачивают. Но тенденция — к увеличению доли бесплатного образования.

Шестое. Высшее образование. В Корею преобладают негосударственные вузы в отличие от России. В них учится до 70% всех студентов. Это образование целиком платное. Те, кто учится в государственных вузах, оплачивает половину стоимости обучения. Существует специальная система стипендий и адресной поддержки для студентов-инвалидов и из семей с низкими доходами. Но говорить об общедоступности высшего образования в Корею явно преждевременно. Идет речь об уменьшении платежей за обучение.

И о признании важности образования в Корею. Директора корейских школ назначаются лично Президентом. Министерство образования готовит списки людей, которые должны стать директорами. Назначение Президентом делает директора во многом независимым от государственных чиновников местного управления и даже от министра: чтобы снять директора с работы, тоже требуется решение главы государства. Это некий шаг к автономии учебного заведения, хотя корейская система образования достаточно регламентирована. Ее трудно назвать либеральной, но гарантии независимости руководителя здесь на высоком уровне. Я далек от идеализации корейской системы образования, но мы не можем не признать, что там, где каждая вторая семья имеет доступ к Интернету и работают корейцы по 12 часов в день, неплохие перспективы. Наверное, было бы полезно, чтобы наши чиновники, принимающие решения по вопросам финансирования образования, тоже побывали в Республике Корея. И при этом чаще вспоминали формулу, которая принадлежит Менделееву и, перефразированная, звучит так: экономить на образовании хуже, чем топить ассигнациями.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 8—15 янв. № 2. С. 4 (под заголовком «Южная Корея: тигр образования»).

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ И ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: КОНВЕРГЕНЦИЯ ИЛИ ДИВЕРГЕНЦИЯ?

В 60—70-х гг. прошлого века одной из наиболее популярных футурологических концепций была теория конвергенции — сближения планово-социалистической и рыночно-капиталистической общественных систем и создание на их основе «гибридного» общества. Теория имела множество модификаций и многочисленных сторонников — от Джона Гэлбрейта и Яна Тинбергена на Западе до Андрея Сахарова в Советском Союзе. Сторонники теории предполагали, естественно, эволюционное развитие обеих систем и синтез их лучших качеств.

Поскольку в России общественно-плановая система не была реформирована, подобно китайской, но подверглась революционному разрушению, поскольку одной из закономерностей революции как исторической ситуации является противоположность объявленных целей и непосредственных результатов, на практике в постсоветских условиях конвергенция приобрела своеобразную форму, сплошь и рядом противоположную теоретическим построениям.

Радикальная трансформация советской модели в модель постсоветскую, по крайней мере, на данном этапе привела к негативной конвергенции и формированию своеобразного «социального кентавра», противоречиво синтезирующего, казалось бы, несовместимые стороны, в том числе пороки различных цивилизаций и общественных формаций:

- образовательный потенциал и квалификация работника — почти на уровне индустриальных стран Запада, а оплата его труда в реальном исчислении — в несколько раз ниже, чем в странах со средним уровнем развития;

- общий уровень социального неравенства — намного выше, чем на Западе при «уравниловке», например, в пенсионном обеспечении больше, чем в советский период;

- низкая рождаемость — как в развитых странах, но высокая смертность и низкая продолжительность жизни — как в развивающихся;

- практически все проблемы «потребительского общества» — при отсутствии самого «потребительского общества» и т. п.

Для понимания избранной нами темы необходимо различать два понятия: «политика в области образования» и «образовательная политика». Первое из них охватывает комплекс мер, предпринимаемых либо программируемых государством, его органами, политическими партиями и другими субъектами политические действия в отношении образования как социального института; второе, помимо этого, включает в себя образовательные компоненты и образовательное воздействие других направлений внутренней политики (экономической, социальной, информационной и т. п.). В данном случае мы будем говорить об образовательной политике в целом и даже преимущественно о таких ее параметрах, которые являются внешними по отношению к собственно образовательной системе.

Состояние системы российского образования качественно отличается в лучшую сторону от состояния общественной системы в целом, по крайней мере, по трем причинам. Во-первых, высокий уровень образования в советский период, когда его качество справедливо признавалось одним из лучших в мире и соответствовало показателям индустриально развитых стран. Во-вторых, высокая инерционность системы, которая обеспечила ей достаточный уровень устойчивости в период социально-политических потрясений. В-третьих, эволюционный, реформистский характер образовательной политики на фоне революционно изменяющейся действительности, что в значительной мере позволило сохранить достижения советского периода.

Несмотря на названные выше позитивные особенности российской образовательной политики, в постсоветский период она отличалась крайней противоречивостью, что наглядно выявляется при сравнении некоторых ее направлений с образовательной политикой в Западной Европе. Вот лишь несколько примеров.

1. Финансирование. Многоканальное финансирование образования за счет бюджетов различных уровней, инвестиций юридических лиц и средств граждан представляет собой общую тенденцию для всех более или менее развитых стран. Однако если в Западной Европе расширение внебюджетных источников финансирования образования, как правило, осуществляется на фоне увеличения или, как минимум, стабильности бюджетных расходов, то в России ситуация долгое время была прямо противоположной.

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—1994 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 %, а заработной платы работников образования (с учетом ее повышения с 1 апреля 2000 г. в 1,2 раза и изменения коэффициентов ЕТС) — менее чем на 70 %, представляется возможным оценить сокращение реальных расходов на образование в России во второй половине 1990-х гг. приблизительно еще в 2 раза.

Несмотря на экономический рост последних лет 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, причем в 2003 г. рост расходов резко замедлился и составляет около 22% при прогнозируемой инфляции 10—12% и ожидаемом росте прожиточного минимума (т. е. цен на товары первой необходимости) почти на 23%.

Средняя заработная плата педагогических работников сократилась в постсоветской России не менее, чем в 3 раза и в реальном исчислении практически не растет. В октябре 2003 г. запланировано ее увеличение в среднем на 33%, тогда как прожиточный минимум со времени предыдущего повышения зарплаты педагогов в декабре 2001 г. вырастет на 40%. Таким образом, российский учитель, а также врач и работник культуры к концу текущего года в России окажутся, как минимум, на 7% беднее, чем 2 года назад.

Минимальная заработная плата в России составляет менее 13 евро, расчетная стипендия студентов высших учебных заведений — 6 евро, расчетная стипендия учащихся начального и среднего профессионального образования, а также размер детского пособия — 2 евро в месяц.

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. Налогообложение. Хорошо известно, что в большинстве стран Западной Европы 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, а также на протяжении более 10 лет постсоветского периода. Однако в начале XXI в. 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 изложенные 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 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, по данным Министерства образования России, составили около 3,5 млрд. руб., т. е. 4,3% расходов федерального бюджета на эти цели. С другой стороны, оказалась подорванной предложенная Правительством и поддержанная профильным парламентским комитетом концепция создания в учебных заведениях попечительских сове-

тов: в условиях, когда 24% доходов учебного заведения могут быть изъяты в виде налога на прибыль, число благотворителей, естественно, оказывается крайне незначительным.

3. Доступность образования различным социальным группам. Финансовые механизмы ее обеспечения в Западной Европе 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 (в год — около одной минимальной месячной заработной платы). 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 и т. п.

Во всех случаях налицо тенденция к расширению доступности образования. При этом порождена она соображениями не только моральными (справедливость) или идеологическими (превращение образования в общецивилизационную ценность), но, в первую очередь, экономическими. Политики индустриально развитых стран давно осознали, что войти в информационное общество смогут лишь те народы, которые обеспечат возможность получения качественного образования не только экономической и политической элите, но и самым широким слоям населения.

В постсоветской России и в этом отношении ситуация много сложнее. В конце XX — начале XXI в. продолжается активная борьба двух направлений в образовательной политике: элитарного (радикально-либерального) и демократического (социального). Сторонники первого направления полагают, что качественное образование должно быть доступно людям с высокими доходами, в лучшем случае — еще и с исключительными способностями. Сторонники второго направления уверены, что путь к образованию следует открыть всем, кто хочет и способен его получить, независимо от уровня материальной обеспеченности. Более того, чтобы право на образование было действительно равным, в период его получения необходимы меры государственной поддержки для инвалидов, сирот, для бедных и малообеспеченных.

В настоящее время борьба этих направлений происходит не только между Правительством и Парламентом, между различными партиями и их парламентскими фракциями, но и внутри думского Комитета по образованию и науке.

В последние 12 лет проявлениями элитарной тенденции 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 прямо 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 парламентским комитетам, в которых с 1990 г. работал автор, удалось блокировать большинство этих 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 тыс. населения с 220 в 1980 г. до 321 в 2001 г. Однако следует иметь в виду, что в 1980 г. бесплатными для граждан были все эти 220 учебных мест, тогда как в 2001 г. — 192.

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

- сокращение почти в 2 раза количества и процента детей, посещающих дошкольные образовательные учреждения;
- снижение в первой половине 1990-х гг. более чем на треть числа выпускников учреждений начального профессионального образования;
- высокую численность детей в возрасте от 7 до 18 лет, оказавшихся вне учебных заведений. По официальным данным, их количество в первой половине 1990-х гг. 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 в целом расходилась с общецивилизационными тенденциями.

Несмотря на все сказанное, мы полагаем, что именно интеллектуальный и, в особенности, образовательный потенциал позволяет России надеяться на выход из 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. Свыше 100 лет назад Лев Толстой писал: «Народ наш ищет образования, как воздуха для дыхания». Это стремление и составляет нам шанс перейти от негативной конвергенции к позитивной, сделав российское образование и более свободным, и более социальным.

Выступление на конференции «Ломоносовские чтения и дни МГУ в Берлине». Берлин. 4 апреля 2003 года.

Опубликовано: DAMU — Helfte «Lomonossow». 2004. № 1. С. 40—45.

МОЛОДОСТЬ МОЯ — БЕЛОРУССИЯ!

Скорый поезд «болтало» изрядно, хотя американскую железную дорогу между Вашингтоном и Нью-Йорком по этому показателю мы пока еще явно не догнали. В динамике негромко звучали знакомые с юности голоса «Песняров». Впервые в жизни я ехал в Минск. Признаться, ехал с любопытством: с одной стороны, в отечественных и зарубежных электронных СМИ немало наслушался об ужасах правления «батьки» Лукашенко, а с другой, — не раз встречался с российскими очевидцами, которые утверждали, что ситуация в республике стабильна, заводы работают, и при этом нет ни сказочных богатств, ни сказочно богатых «олигархов», ни стариков, роющихся в мусорных ящиках.

И вот, наконец, белорусская земля — легендарная, но еще более многострадальная. Население республики — 10 миллионов, почти 2 из них — в Минске. В гостинице «Октябрьская», принадлежащей администрации Президента, чисто, вежливо, но более чем скромно — напоминает советские времена. Цены на продовольствие ниже, чем в Москве, на товары ширпотреба, говорят, выше (не проверял). Уровень пенсий выше, чем в России. Про минимальную зарплату и минимальную пенсию, каюсь, спросить забыл. Но самое интересное для меня — образовательная политика.

Как известно, расходы на образование — это инвестиции в будущее, а будущее — это дети. С них и начнем. В 1990-е гг. Беларусь, как и Россия, пережила депопуляцию, т. е. сокращение населения. Пару лет назад рост его численности возобновился. Думаю, не без влияния государства.

Молодая белорусская семья вправе получить льготный кредит на 40 лет под 5% годовых (в 2004 г. инфляция составила 18%). Если учесть, что размер кредита на скромную квартиру или частный дом составляет около 25 тыс. евро, легко рассчитать, что проценты по кредиту вместе с его погашением составляют в месяц около 150 евро. Как увидим далее, для семьи из двух работающих учителей или врачей сумма не малая, но подъемная. Когда в семье появляется третий ребенок, государство погашает 25% кредита; при появлении четвертого ребенка — 50%; когда рождается пятый, кредит списывается полностью. Конечно, хорошо бы начинать погашение уже при рождении первого ребенка, как это делали в Чехословакии в «застойные» социалистические времена. Однако пока белорусский бюджет этого не позволяет. Напомню, что в республике нет ни нефти, ни газа, ни золота с алмазами, — нет всего того, что Россия позволила приватизировать отечественным «олигархам» вместо того, чтобы использовать для всех.

В свое время в проект российской национальной доктрины образования нами было вписано требование о том, чтобы на цели его развития выделялось бюджетных средств не менее 10% от валового внутреннего продукта. Разумеется, Минфин вместе с Минэкономразвития (которое иногда называют «Минэкономразрухи») эту идею «похоронили». Более того, за ее повторное выдвижение в программном документе «Образование — для всех» его авторов постоянно обвиняют в популизме и экономической безграмотности. В республике Беларусь положение о 10% ВВП на цели образования стало нормой закона, который выполняется поэтапно: начинали с 5% ВВП, в настоящее время достигли 7% и намерены продолжать. Кстати, именно 7% от ВВП, по данным Мирового банка, составляли расходы на образование СССР в 1970 г. В современной России — около 3,5%.

Еще в 1991 г. по предложению ЦК профсоюза работников образования и науки в проект Указа № 1 первого Президента России нами, депутатами профильного комитета Верховного Совета России, была записана формула: средние ставки педагогов должны быть не ниже средней зарплаты в промышленности. Затем она вошло в обе редакции Закона РФ «Об образовании», но так и не была исполнена за 13 лет. «Похоронил» ее печально знаменитый ФЗ № 122, именуемый обычно «законом о монетизации».

Белорусы позаимствовали эту идею и перенесли ее в свой закон. С тех пор отношение заработной платы в образовании к ее уровню в промышленности поднялось с 50% до 90%. Зарплата белорусского педагога составляет около 200 евро. В России за эти годы она ни разу не поднялась выше 65% от уровня в промышленности, а в 2005 г. вновь опустилась до почти 50%. Представьте себе, читатель, каково было соавтору всех до недавнего времени действующих российских законов в области образования (и по совместительству автору этих строк) слушать рассказ обо всем этом в зале белорусского Парламента. Так и хотелось воскликнуть: коллеги, спасибо за такой «плагиат»! Не решился — чего доброго, обидятся. Однако продолжим.

На селе белорусский педагог получает надбавку — 20%. Коммунальных льгот нет: считается, что неправильно льготировать одну и ту же категорию несколько раз и что вообще помогать лучше деньгами. Кстати, тарифы на коммунальные услуги в Белоруссии заметно ниже российских — обратно пропорционально «реформаторскому» пылу властей.

В вузах параллельно бюджетному образованию развивается «внебюджет» в соотношении 51% на 49% в пользу бюджета. Для сравнения: во Франции или Германии бюджетных студентов до 85—90%, а в России — уже менее 50%. Студент, который платит за обучение, вправе получить образовательный кредит под процент, равный половине ставки рефинансирования белорусского Центрального банка. В настоящее время ставка составляет 16%, а процент по кредиту, соответственно, — 8%.

В России Сбербанк готов предоставлять студентам кредиты под 19%; в одном из законопроектов, рассматривавшихся в «нулевом» чтении в Государственной Думе, предлагалась ставка 11%, но проект законом так и не стал. Белорусский выпускник должен погасить образовательный кредит через пять лет (в некоторых штатах США — через 25 лет). Но главное даже не в цифрах: белорусы используют кредит, чтобы расширить доступ к образованию; в России многие псевдолибералы мечтают заменить образовательными кредитами бюджетное финансирование.

Чтобы у читателя не возникло ощущения идилии, скажу о двух вещах, которые, на мой взгляд, перенимать у белорусов никак нельзя.

Во-первых, они намерены отменить льготы при поступлении в профессиональные учебные заведения для инвалидов, сирот и других социально незащищенных категорий. Считается, что поддержку им следует оказывать в период учебы, но не в период экзаменов. Быть может, для Беларуси с ее сравнительно низким уровнем социального неравенства это в какой-то степени оправдано, однако в России, уверен, «позитивная дискриминация», т. е. внеконкурсное поступление в профессиональные учебные заведения социально незащищенных, должна быть сохранена.

Во-вторых, в Республике Беларусь негосударственный сектор образования лишен налоговых льгот. Это, естественно, приводит к повышению платы за обучение и ставит негосударственные учебные заведения в неравные условия. Тем не менее, в посещенном нами негосударственном вузе (Минский институт управления) студенческая плата заметно ниже, чем в аналогичных вузах России, а потому учиться в Минск едут ребята из Смоленска и Питера.

А на закате, слушая колокола Хатыни, спросил у экскурсовода, много ли на этой земле было руководителей из СНГ и развитых стран мира? В ответ услышал, что здесь не Освенцим, куда недавно съезжались лидеры чуть ли не половины государств планеты. В Хатыни появились однажды президенты Украины и России, немного побыли и разлетелись каждый в свою сторону. А ведь это место — символ не только скорби, но и нашего прошлого единства, скрепленного кровью.

На обратном пути из динамика снова звучали «Песняры»:

Песни партизан,
Алая заря...
Молодость моя —
Белоруссия.

Опубликовано: Педагогический вестник. 2005. № 6—7. С. 2 (под заголовком «Беларусь: спасибо за «плагиат»).

РОССИЙСКИЕ ВУЗЫ И БОЛОНСКИЙ ПРОЦЕСС: ВЗГЛЯД ПАРЛАМЕНТАРИЯ

В России, как и в Германии, продолжается активное обсуждение последствий присоединения страны к Болонской Декларации и предстоящей в связи с этим значительной унификации системы высшего образования в странах Европы. Как известно, в 1999 г. Декларация была подписана 29-ю государствами, и до настоящего времени их число продолжает расти. После присоединения к Декларации Российской Федерации в сентябре 2003 г. в отечественном образовательном и политическом сообществе по-прежнему существуют два взгляда на то, что сулит российскому образованию Болонский процесс и, соответственно, сторонники двух, существенно различных линий поведения по отношению к нему.

Во-первых, это приверженцы всеобщей и максимально быстрой перестройки российской системы высшего образования на болонских началах. К ним принадлежат, в частности, политики ярко выраженной либеральной ориентации (СПС, «Яблоко» и др.), а также руководители ряда высших учебных заведений (например, Санкт-Петербургского государственного университета, Российского университета Дружбы народов и др.).

Во-вторых, это сторонники осторожной позиции по отношению к Болонье, предполагающей плавное вхождение в процесс при максимальном сохранении достижений отечественного образования. К этому направлению принадлежат лидеры левого фланга образовательной политики (КПРФ, «Родина», «несталинистские левые» и т. п.), а также руководство профильного Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии и ректор МГУ, президент Российского союза ректоров В. Садовничий. К данному направлению принадлежит и автор этих строк. Отсюда близость позиции и аргументации, представленного доклада тому, что изложено от имени Московского государственного университета его проректором А. Сидоровичем при акцентировании внимания не просто на образовательных последствиях Болоньи, но и связанных с ними государственных интересах России.

Забегая вперед, можно утверждать: для России и российского образования формальный счет плюсов и минусов Болонского процесса — 3:3, но пока не в пользу нашей страны. Начнем с плюсов.

Первое. Увеличение возможностей экспорта образовательных услуг российскими вузами. Отечественное высшее образование, особенно естественно-математическое и инженерное, остается достаточно качественным, но, по сравнению с Европой и Америкой, по-прежнему дешевым. Присоединившись к Болонскому процессу, российские вузы смогут обучать или, по меньшей мере, претендовать на обучение студентов из европейских стран и Северной Америки. Иначе говоря, речь идет о инвестировании высшего образования в России за счет притока капиталов из-за рубежа. Насколько успешным окажутся подобные проекты — вопрос открытый. По свидетельству Посла Соединенных Штатов Америки в России, г-на Вершбоу, обмен студентами между США и РФ сопоставим по количественным показателям с обменом между США и небольшими латиноамериканскими странами, типа Ямайки.

Второе. Качественный рост академической мобильности путем введения системы зачетных баллов. Во многих европейских вузах существует учет успеваемости, основанный на оценке различных курсов по уровню трудоемкости их освоения: каждому курсу приписывается определенное число таких баллов, а студент, набравший необходимое их количество, считается закончившим семестр, триместр или учебный год. При этом баллы можно набирать в различных учебных заведениях, в том числе, осваивая курсы образования взрослых. Такая система позволяет студенту разнообразить образование и жизненный опыт, поучиться в нескольких вузах различных стран, открывает новые возможности для использования дистанционных образовательных технологий, которое многими специалистами рассматривается в качестве основного отличия системы образования в постиндустриальном обществе.

Третье и главное. Расширение пространства свободы личности. Получив конвертируемый диплом, выпускник российского вуза сможет работать в любой из стран, подписавших Болонское соглашение, зарабатывать деньги на жизнь, посмотреть мир и т. п. Как сказал когда-то поэт: «Дай бог побольше разных стран, своей не потеряв, однако».

К вероятным минусам присоединения России к Болонскому процессу относятся следующие:

Во-первых, предполагаемая принудительная бакалавризация всей страны. Пункт 1 статьи 6 действующего Федерального Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» гласит: «Основные образовательные программы высшего профессионального образования могут быть реализованы непрерывно и по ступеням».

Иначе говоря, в настоящее время вуз вправе выбирать одну из двух стратегий обучения: либо версию «четырёхлетний бакалавриат плюс двухлетняя магистратура», либо традиционную для отечественного образования пятилетнюю подготовку специалиста.

Если судить по одобренным Минобразования и науки документам «Концепция участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования» и «О приоритетных направлениях развития образовательной системы в РФ», после подписания Болонской декларации Правительство требует, чтобы на двухступенчатую систему переходило абсолютное большинство вузов, а «специалитет» соглашается сохранить лишь по узкому кругу направлений подготовки. Между тем, среди выпускников отечественных вузов 2002 г. бакалавры и магистры в совокупности составили около 55 тыс., а специалисты — почти 600 тыс. И это не случайно, ибо российские бакалавры, как правило, имеют серьезные проблемы с трудоустройством. В определенной мере ситуацию отражает популярная в образовательных кругах шутка неизвестного автора:

Выпускник вуза:

— Здравствуйте, я бакалавр.

Работодатель:

— Вижу, что не Иванов, но расскажи лучше, чему тебя научили?

Действительно, решительно против бакалавриата выступают ректоры вузов и работодатели системы здравоохранения, оборонного комплекса, большинства инженерных специальностей и значительной части системы педагогического образования. Однако он представляется вполне приемлемым для подготовки менеджмента младшего и среднего звена, сферы обслуживания и т. п.

Помимо этого, европейский диплом бакалавра обычно дает достаточно широкое образование без настоящей специализации. Соответственно, на Западе создана специальная система дообучения таких выпускников, нередко прямо в фирмах. В России подобной системы нет. Поэтому, вопреки прекраснорудным намерениям, принудительная бакалавризация, в отличие от добровольной, может привести к понижению уровня отечественного высшего образования и его конкурентоспособности. Кстати, по иронии судьбы, именно повышение такой конкурентоспособности на международном рынке образовательных услуг (подразумевается конкуренция европейских вузов с американскими) объявлено одной из главных целей Болонской декларации.

Во-вторых, возможная утрата российским образованием собственного «лица», сформированного отечественной культурной традицией. Болонская декларация предусматривает, что присоединившиеся к ней страны должны строить системы образования в соответствии с традицией европейской. Россия, разумеется, страна европейская: как справедливо

заметил известный историк П. Милуков, попытка реализовать особый курс в Евразию способна привести скорее, в «Азиопу». Однако в стране накоплен собственный весьма интересный опыт построения системы образования и образовательных технологий. Не случайно международные организации признают, что качество образования по естественным дисциплинам в России выше, чем во многих странах Европы. Не случайно часть населения «силиконовой долины» говорит по-русски, наряду с говорящими по-корейски и по-индийски. Не случайно еще в советский период более 70% потребности США в математиках реализовалось за счет эмигрантов из СССР и т. п. В этой связи заслуживает поддержки позиция руководства ряда ведущих вузов во главе с Московском государственным университетом: в тех случаях, когда качество образования в России выше средневропейского, следует не только принимать общие условия Болонского процесса, но и выставлять собственные.

Наконец, в-третьих и главное: явная угроза нарастания «утечки умов». Не секрет: статус высококвалифицированного специалиста и его зарплата в России и Западной Европе качественно различны. Российский начинающий учитель получает при одной ставке 40—50 евро в месяц, а в Германии или Великобритании — около 2 тыс. евро. В России научные работники по оплате труда среди профессиональных отрядов в 90-х гг. регулярно занимали 4 место снизу, опережая по этому показателю лишь работников образования, культуры и сельского хозяйства (соответственно третье, второе и первое место снизу). Лишь в 2004 г. зарплата российского ученого на 24% превысила среднюю по стране, да и то во многом за счет значительного увеличения государственных надбавок академиком и членам-корреспондентам государственных академий. Европейские же ученые — высокооплачиваемая категория людей, хотя интенсивность их труда во многих странах ниже российской. Даже при отсутствии Болонской декларации, по данным Российского фонда фундаментальных исследований, только в начале 90-х гг. из страны уехали 80 тыс. ученых. Прямые потери государства при этом составили не менее 60 млрд. долл. (в те времена — несколько годовых бюджетов России). По оценкам ректора РОСНОУ В. А. Зернова, общие потери страны от утечки умов с 1970 г. по настоящее время — около 1 трлн. долл.

Совершенно очевидно: если выпускники российских вузов получают «конвертируемые» дипломы при сохранении современной разницы в доходах, они буквально ринутся за рубеж, а страна, вкладывая бюджетные средства в образование и провоцируя новую волну эмиграции, фактически будет инвестировать рост человеческого потенциала в Западной Европе, ее технологическое и экономическое развитие. Отказываясь или не будучи способным сбалансировать реформы, Правительство никак не хочет понять: нельзя все сделать, «как у них», а оплату высококвалифицированного труда в системе человек—человек и вообще уровень доходов интеллигенции оставить, «как у нас». Скорость вхождения в Болонский процесс должна быть согласована с повышением статуса высококвалифицированных специалистов. В противном случае придется перефразировать известную фразу российского премьера В. Черномырдина: хотели, как всегда, а получилось еще хуже!

Важно отметить еще одно обстоятельство. Болонская декларация, и без того представляющая собой «палку о двух концах», в России подвергается искажению, произвольной трактовке, причем не в пользу образования. Вот лишь несколько примеров:

— декларация говорит, что бакалавриат должен продолжаться не менее трех лет. В России многие предлагают на этом основании сократить срок обучения студентов. Но ведь и четыре, и пять лет обучения — это никак не менее трех;

— декларация не требует конкурсного отбора для обучения студентов на старшей ступени высшего образования. Однако именно это предлагается в законопроектах, подготовленных группой И. Шувалова при участии специалистов Высшей школы экономики. Тем самым доступ к качественному образованию для российских граждан предполагается еще более ограничить;

— настаивая на автономии университетов, декларация по своему духу предполагает добровольность участия в Болонском процессе. В России же ее, похоже, намечаются насаждать, как кукурузу.

В целом, это типичная для последних 15 лет попытка реформировать отечественное образование по западным образцам, причем, что самое печальное, «исправленным» в худшую сторону.

Подведем краткие итоги.

1. По своему замыслу Болонский процесс есть часть закономерного и прогрессивного процесса интернализации общественной жизни.

2. В области образования интернализация не может интерпретироваться как усреднение, как раскраска всех национальных систем образования в некий средний серый цвет. В теории культуры существует даже точка зрения, согласно которой интернализация предполагает экономическую конвергенцию и культурную дивергенцию. Если даже это не так, то необходимо, как минимум, сохранение лучших национальных традиций.

Учитывая огромное взаимное влияние российской и немецкой культур, не раз предлагая венчать Волгу-мать и Фатер-Райн, однако это вовсе не значит, что первую следует повернуть на север, а второй — на юг. Обеим нашим странам нужно достичь высот образования, но каждый вправе идти к ним своим путем. Пусть же встреча образовательных систем произойдет не у подножия, а на вершине!

Доклад на конференции, посвященной 250-летию МГУ и проводимой в рамках цикла Lomonosow-Vorlesungen (Ломоносовские чтения в Берлине): «Российские и немецкие университеты на пути к общеевропейскому пространству высшего образования». Российский Дом науки и культуры. Берлин. 2005. 19 мая.

3.5. ПОЛИТИКА УПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЕ ПОЛИТИКОЙ

ПРОБЛЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ (ИНТЕРВЬЮ)

В. А. Красильщиков: Олег Николаевич, образование, как известно, является одним из важнейших факторов общественного развития в постиндустриальном мире в XXI в. Между тем в процессе так называемых реформ 90-х гг. в России система образования понесла немалые потери. Не могли бы Вы обозначить основные проблемы, которые сейчас существуют в этой сфере?

О. Н. Смолин: Я хотел бы начать с того, что одним из многочисленных парадоксов нашей жизни является тот факт, что на словах все признают приоритетность образования, а на деле, как только вчерашние интеллигенты попадают в высокие властные структуры, прежде всего правительственные и президентские, они мгновенно забывают о том, что говорили «в миру», будучи учеными. Недавно я перелистывал свои конспекты и, по иронии судьбы, нашел в журнале «Коммунист» за 1987 г. статью Егора Гайдара «Долгосрочные цели в экономике». В ней Егор Тимурович говорил о том, что в советский период отвлечение студентов на сельскохозяйственные работы будет еще многие годы сказываться на качестве нашего образования. Я улыбнулся про себя и с горькой иронией подумал: «Сколько же лет или десятилетий будут сказываться на качестве нашего образования последствия того, что у нас почему-то называется реформами, а на самом деле представляет собой революционное разрушение прежней системы?»

В. К.: И к чему приложил руку сам Егор Тимурович...

О. С.: О том и речь. Но вернемся к нашей теме.

С моей точки зрения, перед современной российской системой образования стоят три основные проблемы.

Первая — проблема финансирования. Сколько бы мы ни говорили в последнее время о приоритете духа над материей — тоже модная концепция, — но без финансирования ни одна система образования в мире существовать не может. Это признано всеми учеными; кстати, тот же самый Гайдар ссылаясь на исследования Денисона, а можно было бы назвать и других зарубежных специалистов, которые говорят, что в долгосрочной перспективе именно инвестиции в образование определяют статус нации в мировом сообществе. Между тем, по нашим, весьма приблизительным оценкам, в России за прошедшее десятилетие годовые расходы на образование сократились не менее чем в 8 раз — подчеркиваю, не менее. Объясню логику расчетов. По оценкам Мирового банка, в 1970 г. в Советском Союзе на цели образования тратилось примерно 7% ВВП. Это очень высокий показатель. Для сравнения: во многих развитых странах и сегодня на образование расходуется 5 — 6% ВВП. Если учесть, что в середине 90-х гг. в России на цели образования

стало тратиться примерно 3,4% ВВП, по данным того же МБ, а сам ВВП у нас упал не менее чем в 2 раза, если, далее, учесть, что после августа 1998 г. курс доллара вырос более чем в 4—4,5 раза, а внутренние цены в 2,5 — 3 раза, то получается, что расходы на образование в России реально сократились не менее, чем в 8 раз.

Не могу не рассказать историю о том, как на заседании правительства 17 февраля 2000 г. обсуждалась российская Национальная доктрина образования. Когда со стороны Минфина и Минэкономки возникли вопросы, почему в национальную доктрину заложены такие «бешеные» показатели — к 2003 г. расходы на образование должны составить 7% ВВП, откуда, дескать, такие утопические цифры, и что в мире якобы нет такой другой страны, которая бы столько тратила на эти цели, в ответ председатель Комитета Госдумы по науке и образованию Иван Иванович Мельников мягко напомнил, что это те самые показатели, которые Советский Союз имел 30 лет назад, в «проклятую эпоху» так называемого застоя. Путин отреагировал довольно своеобразно. Он сказал примерно следующее: «Вы, пожалуйста, об этом никому не рассказывайте, а то оказывается, что в качестве перспективы выдвигаются цели, которые когда-то уже были достигнуты». Но Минэкономки и Минфин все равно считают, что ориентиры крайне завышены, а сейчас поскорее им поручено доработать проект Национальной доктрины, я боюсь, с ним произойдет то, что происходило со многими нашими законами — произойдет так называемый секвестр, или, в просторечии, урезание, когда значительная часть важнейших идей этого документа будет просто-напросто из него вычищена.

Вторая проблема нашего образования, тесно связанная с финансированием, хотя и не только с ним, — это проблема неравенства прав граждан в области образования. Это очень острая проблема, на которую нам теперь указывают международные организации, — те самые, между прочим, которые рекомендовали нам всячески ускорять «реформы», как будто не понимая, что то, что в России называется реформами, вовсе не реформы, а разрушение прежней системы. Теперь же они удивляются последствиям так называемых реформ, в том числе в области образования.

В Законе об образовании записаны правильные положения относительно равенства прав граждан. Откроем 5-ю статью. В первом же пункте четко сказано, что Российская Федерация гарантирует право граждан на образование и равенство этих прав вне зависимости от пола, расы, национальности, имущественного положения, социальной принадлежности и многого другого. Но всеми ругаемый ныне классик (Маркс) был прав, когда в середине XIX в. говорил, что право не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества. С помощью законов не удастся заблокировать перенос в сферу образования того дикого неравенства, которое получила в Россия в 90-е г., хотя мы и стараемся делать все возможное для этого.

Кстати, специалисты Совета Европы и Европейской ассоциации образовательного права иногда упрекают нас: зачем вы прописываете особые условия поступления в образовательные учреждения для некоторых категорий? (А у нас, действительно, прописаны, например, особые условия для инвалидов I и II групп, для бывших военнослужащих и т. п.) Это нарушает равные права граждан в области образования. И нам довольно долго приходится объяснять, что, может быть, в Европе и существуют на деле более или менее равные права, у нас же приходится прибегать к принципу «привилегии во имя равенства», точнее, «привилегии во имя выравнивания шансов», чтобы хоть как-то подравнять реальные возможности людей получить образование в нашей стране.

Сегодня в России фактически проводятся два конкурса и существуют совершенно разные возможности получить образование для людей с большими доходами и для людей без каких-либо доходов. Совершенно не обязательно распределение способностей и интеллектуального потенциала у детей совпадает с распределением денег в кошельках их родителей, поэтому одна из наших главных задач в законодательстве, насколько позволяющие условия — обеспечить большее равенство прав граждан в области образования.

Третья важнейшая проблема, которая стоит перед нашей системой образования, — это проблема ценностей. Что произошло, с моей точки зрения, в начале 90-х гг.? Как и положено в революционную эпоху, было произведено глобальное отрицание, в том числе и в идеологической области. Сначала был подвергнут, и даже не критике, а осмеянию, глумлению опыт советской эпохи, опыт, безусловно, весьма противоречивый. Ведь, как известно, у любого народа в революционный период, преобладают две краски — красная

и черная, о чем прекрасно знал еще Стендаль. Но в нашем случае один цвет совершенно забыли, и все превратилось в черное. При этом человек прежней эпохи был объявлен сначала homo soveticus'ом, а потом «совком» и ему были приписаны всевозможные пороки. Между тем, сам изобретатель термина «homo soveticus» Александр Зиновьев позднее заявил, что как раз политические лидеры России 90-х гг. являются наихудшими представителями типа «homo soveticus» новейшие. В связи с этим я бы напомнил еще одну формулу, которая мне очень нравится; она принадлежит Улофу Пальме. Он назвал «бунтом богатых» неоконсервативную волну на Западе. Нашу новейшую революцию с полным основанием можно было бы назвать бунтом будущих «новых русских».

В. К.: А также бунтом «совка» против взрастившей его советской системы...

О. С.: Если уж мы об этом заговорили, в одной из моих книг я перефразировал известную идею Маркса по поводу революции 1848—1850 гг. в Европе; на новый манер она звучит примерно так: «Бюрократическая революция в России победила под крики объединенных бывших демократов и бывших партократов: «Долой бюрократию!».

На самом деле так называемый «совок» был, конечно, человеком весьма своеобразным. Можно много смеяться по поводу его зашоренности и ограниченного взгляда на мир. Во многом это был человек традиционного общества, со всеми его плюсами и минусами, хотя плюсов было немало. Я бы напомнил слова Бориса Васильева, которого, кажется, трудно отнести к защитникам прошлого. На рубеже 80—90-х гг. он заявил, что в 30-х гг. у нас в стране появилось поколение, о которое разбилась крупповская сталь.

Но корень проблемы, о которой здесь идет речь, лежит еще глубже. Объявив о разрыве с советской традицией, новейшие революционеры попытались порвать и с традицией досоветской, с более глубокой российской исторической традицией. Можно над ней отчасти и иронизировать, как когда-то над героями русской классической литературы иронизировал Владимир Набоков. Это традиция, согласно которой материальные блага, деньги хоть и важны, но не самое главное в жизни. Я бы назвал ее некоей неутилитарной ориентацией, характерной для нашей культуры. Возьмите самых разных людей: и западника Тургенева, и славянофила Достоевского, и Александра Пушкина, и Антона Чехова. Всех их объединяет эта самая неутилитарная жизненная ориентация их героев, то, что теперь модно называть духовностью. Взамен этой неутилитарной ориентации, которая отчасти связана с православием, нам стали предлагать даже не протестантскую этику в духе Макса Вебера, а известную формулу римского императора Веспасиана «деньги не пахнут». Все политики начали дружно утверждать, что чем больше ты успел утащить денег, тем ты более ценен для общества. А бывший президент России воспроизвел примитивный лозунг XVIII в. «чем больше ты работаешь для себя, тем больше ты работаешь для страны». Что из этого получилось, мы прекрасно знаем. «Новые русские» прекрасно поработали для себя, но при этом страна получила нищее население.

Повторяю, в ходе так называемых реформ 90-х гг. была предпринята попытка разрыва с прежней системой ценностей, и не только советских, но и досоветских. Кстати, советская эпоха эту систему ценностей не разрушала, а пыталась, плохо ли, хорошо ли, ее наследовать.

В конце 90-х гг. попытались заняться поисками национальной идеи. Это, с моей точки зрения, неслучайно. Опыт показывает, что без какого-то продуктивного исторического мифа ни одна революция успешной не была. (Я употребляю здесь слово «миф» не в ругательном, а в аксиологически нейтральном смысле). Но наша «демократическая» революция так и не смогла создать продуктивного исторического мифа, потому что сочетать «дикий», «бандитский» капитализм с пропагандой духовных ценностей совершенно невозможно.

Возвращаясь к разговору о Национальной доктрине образования, хочу сказать, что, может быть, впервые мы пытаемся в ней более или менее внятно прописать (правда, не уверен, что это не будет оттуда вычищено), что система образования должна формировать гражданина, патриота своего Отечества; человека, способного жить в условиях демократического общества, и т. д. Это — некая попытка соединения демократии — опять же в нормальном, нероссийском смысле этого слова (как известно, у нас слово «демократ» приобрело совершенно определенный ругательный оттенок, как и слово «реформатор»; недаром на КВНе один студент спрашивает другого: «Скажи, твой дед был реформато-

ром?» — «Да, воровал!» — отвечает тот) с ценностями патриотическими, гражданскими, государственническими.

Таковы три главные проблемы, которые, на мой взгляд, стоят перед нынешней системой образования. Можно сказать, что эти проблемы, как и причины кризиса системы образования в России, лежат в основном вне сферы образования, поэтому российскую систему образования исключительно ее собственными средствами спасти невозможно. Для этого требуется, по моему глубокому убеждению, принципиальное изменение курса всей экономической, социальной и информационной политики.

В. К.: Мы уже говорили о катастрофическом сокращении расходов на образование. Известно также, что выделение средств на школьное образование отдано на откуп местным властям. Учителя и преподаватели получают гроши. Как быть в этой ситуации — расширять платное образование? Или искать какие-то другие источники доходов?

О. С.: Начну опять же с парадокса. Он заключается, на мой взгляд, в том, что в финансовом отношении система образования пострадала больше многих других социальных институтов, а степень ее разрушения значительно меньше и, соответственно, уровень ее сохранности значительно больше, чем многих других сфер. Чем это объяснить? Есть, наверное, несколько факторов. Один из них заключается в особом составе наших педагогических кадров, в их подвижности. Второй — в том, что очень многие родители понимают важность образования. Кстати, мы часто наблюдаем очень интересные результаты опросов: когда социологи пытаются выстроить систему ценностей и приоритетов общественного сознания, то образование занимает среди них 10-е — 12-е место, после многих-многих других. Когда же вопрос формулируется по-другому: «Как Вы оцениваете важность образования своего ребенка?», тогда образование, как правило, попадает в «тройку» наиболее важных жизненных приоритетов.

Действительно, произошло, пожалуй, большее сокращение уровня оплаты труда в сфере образования, чем во многих других сферах экономики и общественной жизни. Назову некоторые цифры. По моим прикидкам, цены за десятилетие выросли не меньше чем в 20 тыс. раз (с учетом деноминации — в 20 раз). Соответственно, заработная плата начинающего советского учителя — 100 руб. — сейчас должна была бы составлять 2000 руб., тогда как начинающий учитель сейчас получает всего 280 — 300. Я не беру Москву, Петербург, некоторые другие регионы, где местные власти устанавливают надбавки, я беру стандартную заработную плату. Следовательно, оплата начинающего учителя сократилась в 7 или более чем в 7 раз, заработная плата профессора — по крайней мере, в 4–5 раз. Кстати, если взять статистику оплаты труда профессиональных отрядов, то обычно оказывается, что 5-е место снизу занимают медики, 4-е снизу — работники науки, 3-е снизу — работники образования, 2-е снизу — работники культуры и 1-е снизу — работники сельского хозяйства.

Возникает вопрос: «что делать?». В России уже произошло значительное расширение системы платного образования, причем часто вопреки концепции Закона об образовании. Концепция этого закона сводится к тому, что платное образование в России возможно и в государственных, и в негосударственных учебных заведениях, но лишь в качестве дополнения к образованию бесплатному, а не взамен его. На практике же мы часто наблюдаем, как платные образовательные услуги вытесняют бесплатные.

Однозначно оценить эту ситуацию невозможно. Если бы вообще не было платного образования, мы бы резко сократили количество студентов. В советский период, в 1980 г., на каждые 10 тыс. человек населения в Российской Федерации приходилось 220 студентов. В начале 90-х гг. — 171 студент. Сейчас — около 180 студентов на бесплатной основе, но общее количество студентов на 10 тыс. человек уже приближается к 280. Что хуже: оставить 180, но только «бесплатников», или дать возможность другим получать платное образование? Это вопрос из серии «что лучше отрезать — левую руку или правую ногу?»

В любом случае дальше расширять платное образование в России, с нашей точки зрения, почти невозможно, потому что за это образование просто некому платить. Социальная стратификация в России качественно отлична от социальной стратификации в развитых индустриальных странах. Ведь в России максимум 5% всего населения составляет высший класс, 15–20% — средний, а все остальные, по западным меркам, образуют низший класс. Заставлять в таких условиях платить за образование тех, кто не имеет до-

ходов, а порой и не получает зарплату, — значит разрушать систему и еще более увеличивать социальное неравенство в этой области.

Нам постоянно говорят, что денег в стране нет, что надо жить по средствам (на самом деле тот, кто это говорит, имеет в виду, что надо жить вообще без средств), но мне представляется, что дело не в деньгах, а в политической воле и в курсе экономической политики. Приведу элементарный пример. Дополнительные доходы федерального бюджета за февраль 2000 г. составили 10 млрд. руб. Этого хватило бы для того, чтобы повысить заработную плату в сфере образования, минимум, в полтора раза. Но все эти деньги ушли на войну в Чечне.

Главное же, конечно, заключается в том, что при нынешнем экономическом курсе деньги на социальные нужды, в том числе и на образование, действительно найти достаточно сложно. Это связано с несколькими факторами, в том числе с резким сокращением бюджета в России. Известно, что наш бюджет, пересчитанный в доллары, меньше бюджета Греции или Финляндии, в 2 раза меньше бюджета Швеции и чуть ли не в 3 раза меньше бюджета Голландии. Весь федеральный бюджет образования в России сравним с бюджетом крупного американского университета. Возникает вопрос: что случилось с бюджетом, куда делись деньги в еще недавно — плохо ли, хорошо ли — второй промышленной державе мира? Ответ совершенно очевиден: это прямые последствия курса революционного разрушения и полукриминального характера новейшей российской революции.

Приведу данные экспертов Центрального банка. В начале 1999 г., при Е. М. Примакове, вывоз капитала из Российской Федерации составлял примерно 1 млрд. долл. в месяц, т. е. 12 млрд. долл. в год. Немало. Это более половины бюджета. Даже если бы эти деньги просто вращались в России, с них брали налоги, это позволило бы резко увеличить наполняемость бюджета. При В.В. Путине в конце 1999 г. эта цифра выросла до 2,9 млрд. долл. в месяц, т. е. почти в 3 раза. Если учесть, что примерно во столько же раз выросли цены на нефть (примерно с 9 до 28 долл. за баррель в конце 1999 г.), то легко понять, что большая часть тех денег, которые должны были поступить в бюджет от благоприятнейшей экономической конъюнктуры, просто-напросто ушла за границу. Я уж не говорю о приватизации, которая была проведена таким образом, что основная часть собственности досталась так называемым олигархам. Согласно докладу А. С. Куликова, в свое время озвученному средствами массовой информации, концентрация капитала и монополизация российской экономики оказались выше, чем в любой развитой стране, когда 7 финансово-промышленных групп контролируют чуть ли не половину экономического потенциала. При таком экономическом курсе реально изменить политику в отношении образования крайне трудно, если вообще возможно.

Правда, с моей точки зрения, и сейчас для образования можно сделать довольно много, но это требует политической воли. Прежде всего государство должно служить своим гражданам, а не олигархам, которые оплачивают президентские выборы, а потом требуют, чтобы с ними рассчитались.

В. К.: Сейчас получили распространение различные формы элитарного образования — лицеи, гимназии, специальные колледжи и пр. Как Вы относитесь к этим формам? Не противоречат ли они демократическому принципу равных возможностей? Или сейчас, на фоне общей бедности, это способ хоть как-то, частично поддержать высокий уровень обучения?

О. С.: Смотря как понимать элитарное образование. Кстати, начитавшись книг про Британию, я был уверен, что чуть ли не самое высокое качество образования дает Итон. А когда я оказался в Британии, британцы же уверяли меня, что Итон — это элитарная школа в том смысле, что туда поступают дети самых богатых родителей, но он дает далеко не самое качественное образование в Великобритании. Для меня это, честно говоря, было открытием.

Другими словами, если речь идет об элитарных школах, отдельных школах для богатых, о своеобразном социальном апартеиде, я, естественно, категорически против этого со всех точек зрения, кстати, и с точки зрения отдаленных политических последствий для самих богатых. Закрытые, замкнутые политические элиты, как известно — это путь к дальнейшей социальной конфликтности и разложению самих элит. Если же речь идет о возможности создания элитарных школ в том смысле, что они будут давать особо вы-

сокачественное образование для одаренных детей, способных быстрее осваивать образовательные программы, будущих выдающихся математиков, музыкантов, я не считаю, что в этом есть какой-то грех. Напротив, эти традиции нашего образования надо, вне всякого сомнения, сохранять.

Кстати, есть и еще одна традиция. Например, в школу Щетинина специально не отбирают детей по способностям. Но там созданы условия, при которых каждый ребенок может все свои способности развивать. Это тоже своего рода элитарное образование, когда многие дети заканчивают школу за 7—8 лет, а к 17 годам нередко заканчивают и высшее учебное заведение, поступают во второе. Еще учась в школе, они параллельно с обычными предметами осваивают еще два полных цикла (помимо обычного школьного), один — это искусство: танцы, пение и т. д., а второй — это, так сказать, жизнеустройство, поскольку они занимаются во многом самообеспечением; все, что там построено, построено руками ребят и педагогов, кроме того, они работают в соседних хозяйствах на полях и делают еще многое другое. Это тоже своего рода элитарное образование, но оно никоим образом не противоречит демократическим принципам. Если угодно, я бы сказал так: я за то, чтобы каждый имел возможность получить элитарное образование, независимо от кошелька родителей. Вот мой принцип.

В. К.: В свое время советские учебники, особенно, конечно, по гуманитарным дисциплинам, были сильно идеологизированы. Теперь же наблюдается крен в другую сторону: для учебной литературы характерны эклектика, отсутствие концепции и системности, погоня за модными подходами. Как Вы оцениваете качество нынешней учебной литературы и в каком направлении имеет смысл улучшать ее?

О. С.: Это очень серьезная проблема. Я, к сожалению, не готов оценить всю современную учебную литературу, поскольку читал только часть ее. На самом деле в начале 90-х гг. в России произошла не деидеологизация, а, скорее, реидеологизация, своего рода переидеологизация с обратным знаком. Методология «Краткого курса истории ВКП(б)» была воспроизведена в чистом виде, но с противоположной идеологической направленностью. Масса учебников, в том числе изданных под эгидой Фонда Сороса, выполняла совершенно определенные идеологические функции. Приведу один пример. Два моих знакомых (один из них — известный журналист, другой — известный историк, кстати, отнюдь не сталинистской, а, скорее, объективистской ориентации) пытались предложить проект учебника, описывающего советскую эпоху по принципу все того же красного и черного, где переплетались бы и великие достижения, и великие трагедии, и героическое, и трагическое, и смешное. И обратились к одному известному британскому экономисту и социологу с просьбой походатайствовать, поскольку он как раз входил в совет, который давал «добро» на издание учебников. На что этот ученый, который в свое время пытался пропагандировать нашим аграрникам Н. Кондратьева и А. Чаянова (а те ему говорили: «Нет, этих мы знать не хотим; даешь Маркса!»; а когда он позже говорил им о Марксе, они в один голос требовали Н. Кондратьева и А. Чаянова), сказал авторам учебника: «Вы знаете, в ваших комиссиях сейчас царит такой пещерный антикоммунизм, что я ничего не могу сделать». А ведь речь шла просто об объективном издании!

Сейчас ситуация с публикацией учебников чуть-чуть улучшилась: стало меньше идеологии с обратным знаком, хотя, может быть, стало больше эклектики. Однако до сих пор к нам обращаются люди по поводу учебника новейшей истории Кредера. Некоторые областные законодательные собрания даже приняли решение приостановить использование этого учебника на своей территории. По поводу упомянутого учебника замечу: ни одна страна не воспитывает у своих детей пренебрежения к собственной истории. Когда я был в США (нас туда приглашали посмотреть американскую систему образования), нам дали экскурсоводов, кстати, весьма талантливых людей, которые всячески пропагандировали достижения американской истории. Мой друг, профессор истории, спросил одного экскурсовода: «Скажите, а вот если бы во время Гражданской войны XIX в. победили не северяне, а южане, что бы Вы нам сейчас рассказывали?» В ответ последовало: «Хотите мое личное мнение? Историю пишут победители. Сейчас бы я Вам доказывал, что дело свободы, равенства и братства было делом южан».

Еще раз повторю: наша история ничуть не хуже, чем история любого другого народа. Да, в ней было много всякого. И, тем не менее, это не повод унижать свое прошлое; надо уметь показывать собственную историю со всеми ее достижениями и проблемами.

Ведь это — наша история, и другой не будет. А без уважения к минувшему прошлому нельзя построить никакого будущего.

Между прочим, Государственная Дума принимала специальное постановление по историческому образованию. К сожалению, оно до сих пор не выполнено. Но когда мы его принимали, часть средств массовой информации подняла страшный крик. «Вы хотите ввести новый «Краткий курс!» — обвиняли депутатов. А мы отвечали: «Нет, мы как раз хотим его отменить». Это постановление содержит две ключевые позиции. Первая: создание межведомственной комиссии по историческому образованию с участием экспертов от Парламента, Правительства, Академии наук, Российской академии образования, которая, среди прочего, могла бы пересмотреть учебники по истории. Вторая ключевая позиция — это то, чего от нас требует большинство учителей: возврат к линейному принципу преподавания истории в школе. Если сейчас нам Министерство говорит, что 97% детей в той или иной форме продолжают учиться после 9-го класса, зачем же нам стремиться закончить именно в этом классе все изучение истории? Детям в этом возрасте порой трудно понять особенности и сложности новейшего периода нашей истории, и они, как попугаи, повторяют то, что им говорят. Мы хотели, чтобы изучение наиболее сложных эпох приходилось на период большей зрелости школьников, когда они имеют больший жизненный опыт и способны с пониманием относиться к различным событиям. Да и качество освоения исторического материала в этом случае, как считает большинство методистов, было бы значительно выше.

Короче говоря, я считаю, что нам не нужны переидеологизированные учебники, но учебники не могут быть вообще без идеологии. А идеологией учебников по гуманитарным предметам должно быть уважение к своему Отечеству, к своей истории, к своей культуре. Патриотизм, но не квасной, а просвещенный. Я сейчас наблюдаю интересную вещь: в начале 90-х годов очень быстро мимо меня «пробегали» бывшие идеологические работники, которые становились западниками. Сейчас, напротив, мимо меня с той же скоростью «пробегают» вчерашние западники, которые быстро становятся квасными патриотами. Ни того, ни другого нам не нужно. Нам нужно уважение к своему Отечеству, к своей истории, а вместе с тем и понимание наших проблем, умение смотреть в будущее и с уважением относиться к другим народам.

В. К.: Олег Николаевич, в начале 2000 г. в Чили к власти пришел новый президент, социалист Рикардо Лагос, который одним из пунктов своей предвыборной программы написал переход от обязательного 9-летнего образования к обязательному 12-летнему. У нас же, наоборот, произошел отказ от обязательного полного среднего образования, оно было ограничено рамками 9-ти классов. Чем, по Вашему мнению, был вызван этот отказ?

О. С.: Отказ от всеобщего среднего образования связан с несколькими причинами. Я перечислю их в порядке возрастания степени важности.

Первая причина, с моей точки зрения, это бюрократизация системы всеобщего среднего образования в советский период. Система требовала не того, чтобы ученик обязательно освоил программу среднего образования, а того, чтобы учитель ему за это обязательно поставил положительную оценку. Я сам из учительской семьи, и знаю, как учителям в тот период умные, но не желавшие заниматься ученики говорили прямо следующее: «Ну, уважаемая, мы с Вами винтики в одной системе, и Вы все равно тройку мне поставите». И как реакция на такое положение дел возникла вторая причина: сами учителя в массовом порядке на рубеже 80—90-х гг. требовали отказаться от обязательного среднего образования. Я встречался тогда с массой учителей, и эти настроения были, безусловно, господствующими. Потом, когда я общался с миссис Маргарет Ходж (долгое время она работала председателем парламентского комитета по образованию Палаты общин в Великобритании), она удивлялась, как могли учителя, у которых зарплата и рабочие места зависят от того, сколько лет учатся дети, требовать отказа от всеобщего среднего образования. И здесь мы переходим к третьей причине, которая объясняет очень многое. Это одна из закономерностей революции — революционное отрицание. Если в советский период было обязательное среднее образование, значит, надо обязательно от него отказаться. Такова логика революционного маятника, вне зависимости от того, хорошо это или плохо. Парадокс заключается в том, что под лозунгом возвращения в цивилизацию на самом деле были приняты многочисленные решения, идущие вразрез с развитием цивилизации. И, надо заметить, ситуация «революционного сокрушения»

сказалась и на первой редакции Закона об образовании. Давление со стороны педагогических работников в пользу отказа от обязательного среднего образования было очень сильным. Более того, даже сейчас, работая над национальной российской доктриной образования, мы до сих пор окончательно не решились вписать туда возвращение к обязательному среднему образованию. Педагогическая общественность еще не вполне созрела для того, чтобы это сделать. Хотя я лично к этому готов.

В. К.: Я думаю, помимо позиции педагогической общественности тут еще имел место определенный социальный заказ. Нашим правителям, всяким «новым русским», так называемым олигархам слишком грамотные люди не нужны, ими труднее манипулировать.

О. С.: Это само собой разумеется. Но тогда, когда принималась первая редакция Закона об образовании, это еще не сказывалось. А вот когда в 1993 г. принималась Конституция, интересы новых хозяев жизни уже сказались достаточно четко. Между прочим, известная 43-я статья Конституции сформулирована, мягко выражаясь, весьма своеобразно, к тому же еще и неграмотно, а именно: она гарантирует гражданам право на бесплатное и общедоступное образование в детских садах и техникумах, но не гарантирует права на бесплатное и общедоступное полное среднее образование и начальное профессиональное образование (ПТУ), т. е. фактически она позволяет брать деньги за обучение в старших классах школы и ПТУ. С большим трудом во второй редакции Закона об образовании удалось исправить этот порок Конституции 93-го г. Во второй редакции закона записано право граждан на общедоступное и бесплатное полное среднее образование и на общедоступное и бесплатное начальное профессиональное образование. Общедоступность не означает обязательности, но означает, что всех детей, которые желают его получить, государство обязано выучить.

В. К.: В России весьма долго сохранялись высокие стандарты преподавания. Достаточно вспомнить традиции земских школ, где обучение дополнялось незаурядным педагогическим мастерством. Сейчас в наших школах и учебных заведениях педагогическая культура крайне низка. Может быть, необходимо создавать специальные педагогические центры (на манер земских), которые могли бы распространять передовые формы обучения по всей стране?

О. С.: В какой-то степени это делается. Существует сеть федеральных экспериментальных образовательных площадок. У нас до сих пор сохранились передовые гуманные образовательные технологии. В наибольшей степени они получили развитие в конце 80-х гг., когда большую свободу уже дали, а деньги еще не отобрали.

В. К.: Я вообще-то считаю, что Россия могла бы торговать образовательными технологиями на мировом рынке интеллектуальных услуг.

О. С.: Я тоже в этом совершенно уверен. У нас есть достаточно много педагогов-новаторов — и тот же Щетинин, и Шаталов со своими сторонниками, и Базарный, и много других. Я за то, чтобы создавались экспериментальные площадки, центры, где люди могли бы перенимать передовой опыт. Но я против того, чтобы его насильственно внедрять, потому что педагогическая технология — это технология настолько высокого уровня, что правильно воспроизвести ее в большинстве случаев можно только сам педагог-инициатор. Как известно, даже ученики Макаренко нередко писали о том, что они, вроде бы, пытались делать все так же, как и учитель, а получался совсем другой эффект. У каждого мастера в искусстве свой стиль, и здесь, в принципе, имеет место то же самое. Так что знакомить людей с новым опытом, помогать им получать информацию об образовательных технологиях, чтобы педагоги могли выбрать то, что им ближе, или придумать что-то свое, — вне всякого сомнения, необходимо. Но внедрять их, как когда-то внедряли кукуру, от Белого моря до Черного, нельзя.

В. К.: Сегодня в российских вузах получает распространение двухступенчатая система — бакалавриат и магистратура. По Вашему мнению, подобная реформа может способствовать повышению качества высшего образования? Или это одно из тех бесплодных заимствований, которые ничего хорошего нам не дадут и дать не могут?

О. С.: Ситуация непростая. Скажу откровенно, я не был поклонником бакалавризации и по этому поводу в свое время на одном из съездов ректоров даже вел жесткую дискуссию с тогдашним министром образования Владимиром Кинилевым. Я предполагал, что за бакалавризацией стоит все то же желание сэкономить деньги на системе образования. Тогдашние сотрудники Минобразования нам говорили, что они хотят перевести 80%

студентов на бакалавриат, а других сделать магистрами (процентов 10) или оставить в специалистах. Реально это действительно привело бы к экономии средств, но в конечном итоге могло бы привести и к понижению общего уровня образования наших.

В то же время я знаю, что есть такие специальности, которые можно освоить за 4 года. Я сам в свое время учился на историческом факультете 4 года и считаю, что мое историческое образование было вполне качественным для того времени. Закон устанавливает, что программа высшего профессионального образования может выполняться как непрерывно, так и по ступеням, т. е. самим вузам дано право сохранять традиционную для нас систему образования или переходить на так называемое многоуровневое, точнее, многоступенчатое образование. Многие сначала активно внедряли у себя бакалавриат, а потом передумали. В некоторых вузах эта система прижилась, но многие и отказались от нее, потому что обнаружили, что за бакалавризацией стоит резкое сокращение и часов для преподавателей, и качества подготовки выпускников, и многое другое, чего лучше было бы избежать. Сейчас я слышу, что часть работников Министерства образования опять начинает поднимать вопрос об обязательной бакалавризации для подавляющего числа наших вузов. Однако, с моей точки зрения, образование — сфера высокоинерционная, достаточно устойчивая, поэтому в ней не надо предпринимать никаких радикальных революций.

Мы собираемся готовить новую редакцию Закона о высшем образовании, и нам придется вернуться к вопросу о бакалавриате и магистратуре. И, видимо, в тех случаях, когда магистратура способствует повышению качества подготовки специалистов, идею ее введения нужно поддерживать. А в тех случаях, когда это приведет к понижению уровня образования, мы в меру возможности законодателей будем этому препятствовать.

В. К.: Как известно, у нас в стране наука в высших учебных заведениях долгое время в целом уступала уровню научных исследований в академической среде. Сейчас ее положение зачуждено стало еще печальнее, чем в Академии наук. Однако без развития научных исследований не может быть и качественного преподавания. Как Вы представляете себе пути интеграции науки и образования, кстати, не только высшего, но и среднего?

О. С.: Считается, что расходы на науку в стране, если она претендует на высокий статус в мире, должны составлять не менее 2% ВВП. В Российской Федерации есть разные данные о расходах на научные исследования; по некоторым данным, на них тратится 0,3% ВВП.

В. К.: Это меньше, чем в Аргентине, Бразилии, Чили и многих других среднеразвитых странах, не говоря уже об Индии...

О. С.: Да, мы все собирались перегонять Америку, и действительно перегнали, но по таким показателям, которым никто не завидует — вроде темпов роста преступности, наркомании, потребления спиртного на душу населения, уровня социального неравенства. Зато, так сказать, по положительным показателям — уровень жизни, индекс развития человеческого потенциала, расходы на науку и образование — теперь придется догонять Аргентину ... Действительно, положение вузовской науки очень и очень сложно. Я бы выделил несколько аспектов этой проблемы.

Аспект первый — финансовый. За последние годы нам удалось осуществить некоторые положительные изменения в финансировании науки в высшей школе, правда, очень слабые. Например, введена также программа интеграции науки и высшего образования. Хотя правительство в 2000 г. в очередной раз практически не предусматривало выделить деньги по этой программе, нам удалось кое-что добавить на ее осуществление. Но это все равно очень мало по сравнению с реальными потребностями. И когда мы сейчас принимаем федеральную программу развития образования в Российской Федерации — недавно в очередной раз она была принята после отклонения президентом, — мы стараемся изыскать дополнительные деньги на научные исследования и научное оборудование для вузов. Общее финансирование Федеральной программы в пределах 15 млрд. руб., в т. ч. на 2000 г. — 1,7 млрд. руб.

Второй аспект — организационный. Мы считаем, что высшему образованию, как и образованию вообще, нужна, помимо всего прочего, еще и «свежая кровь». Очень полезно, когда крупные ученые, так же, как и известные политики, руководители и т. д., выступают с лекциями в учебных заведениях. И в тех случаях, когда возникает вопрос о ликвидации научных институтов, мы выступаем за то, чтобы они, вместо этого, интегрировались в учебно-научно-образовательные комплексы.

Наконец, третий аспект проблемы заключается в том, что в учебных заведениях надо учиться осваивать современные информационные технологии. Правительство Российской Федерации приняло решение о том, что 20 с лишним тыс. компьютеров из федеральных органов власти должны быть переданы в образовательные учреждения. Мы поддерживаем это решение. Правда, до сих пор (март 2000 г. — примеч. ред.) еще ни одного не передали... Если осуществится сколько-нибудь серьезная компьютеризация российской системы образования, будет обеспечен доступ к новейшим информационным технологиям, это в какой-то степени позволит смягчить проблему доступа к научной литературе. Ведь ни для кого не секрет, что научные журналы, в том числе иностранные, почти не выписываются. Но опять же все замыкается на главной проблеме: до тех пор, пока весь экономический курс будет направлен на превращение России в сырьевой придаток развитых стран, в науке и образовании ничего не изменится.

В. К.: Через Ваши руки проходило все законотворчество по системе образования. Какие принятые законы Вы считаете наиболее важными и какие еще предстоит принять?

О. С.: Я бы назвал несколько наиболее важных законов, принятие которых считаю нашей заслугой. Прежде всего это Закон об образовании. Ключевая позиция этого базового закона — запрет приватизации в системе образования. Ведь мы уникальная страна, и здесь тоже собирались идти своим путем. Хотя, насколько мне известно, массовая приватизация образования нигде не проводилась, даже в странах с так называемой переходной экономикой. В Чехии в какой-то степени осуществлялась реституция — часть бывших церковных школ вернули бывшим владельцам, но приватизации образования не было. А у нас намеревались ее провести. Когда я встречался с коллегами из других стран, они спрашивали меня, вытаращив глаза: «Зачем?» Про себя я думал: «Я бы объяснил вам, зачем, но вы не поймете» А все дело в том, что «новым русским» мало той собственности, которую они получили через ваучеры в производственной сфере. То же самое они хотели повторить и в сфере образования.

В Правительстве было подготовлено пять законопроектов и несколько проектов президентских указов, с помощью которых их инициаторы хотели добиться приватизации в сфере образования. И, может быть, главная заслуга законодателей в 90-е гг. состояла в том, что удалось воспрепятствовать этим проектам, которые привели бы к разрушению российской образовательной системы.

С помощью законодательства нам удалось остановить также организационные революции в системе образования и в основном сохранить процесс перемен в рамках реформ, без революционного разрушения. Но, конечно, нам не удалось остановить финансовое удушение системы образования. Здесь законодательство было бессильно, хотя все необходимые нормы в законах записаны.

Плохо ли, хорошо ли, но кое-что дал системе образования и Закон о высшем и послевузовском профессиональном образовании. Когда мы принимали этот закон, над нами смеялись. «Что вы там записали? Студенческая стипендия — две минимальные зарплаты в стране. Никогда этого не будет!» Но в 1999 г. это стало реальностью. Разумеется, студенческая стипендия все равно мала — 160 руб. Но если бы не было закона, осталось бы 80, что примерно в 10 раз меньше, чем в советский период, поскольку 40-рублевая советская стипендия эквивалентна примерно нынешним 800 руб.

Подобного закона нет по среднему профессиональному образованию, и стипендию студентам техникумов повысить не смогли. Мы хотели предусмотреть в бюджете 2000 г. ее повышение, и бюджет 2000 г. это позволял. Но правительство заявило нам: «Нет закона, и мы не имеем права; нас Счетная палата за это накажет». Мы говорим: «Как же накажет, когда мы запишем повышение в Законе о бюджете?» «Нет, если это не соответствует действующим федеральным законам, нас за это накажут». Этот спор прямо относится к вопросу, нужны законы или не нужны. Несмотря на то, что они у нас безобразно исполняются, их наличие позволяет хоть что-то сделать для системы образования.

Еще один закон, который я выделил бы особо — Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию (в просторечии новая редакция закона о моратории). Когда мы запретили приватизацию образования, наша нежно любимая исполнительная власть пошла другим путем. Например, сначала детский сад закрывают, именно не приватизируют, а закрывают, ликвидируют, а потом имущество преспокойно распродается или передается

кому-то другому — чиновникам, «новым русским» под офисы или кому-то еще. Удалось с большим трудом принять закон о моратории. Почему удалось? Потому что его подписали в апреле 1999 г., когда обсуждался вопрос об импичменте Б. Ельцина, и президентской администрации было не до законов.

Юридически этот закон, пожалуй, самый спорный из тех, которые мы принимали. В нем записано много интересных норм, и среди прочих есть одна, с нашей точки зрения, очень важная: ликвидировать любое образовательное учреждение можно только с согласия соответствующего органа законодательной власти или его профильного комитета. Предположим, Министерство образования хочет ликвидировать ПТУ в Омске, от которого я четыре раза избирался в Парламент. Оно обязано получить согласие от Комитетов Государственной Думы и Совета Федерации. Без такого согласия ликвидировать нельзя. Захотели закрыть детский садик — спросите у городской Думы или Совета, как бы он там ни назывался. Дадут «добро» — можно закрывать, нет — значит нельзя. А депутаты гораздо хуже дают согласие на такие непопулярные решения, чем просто чиновники. К сожалению, очень долго длилась процедура прохождения закона, но в конце концов он был принят. Теперь надо заставить тех, кому положено, закон исполнять.

Следующий закон, который мы считаем важным — Закон о пенсиях за выслугу лет. Он дает возможность педагогу, продолжая работать по специальности, получать пенсию. Сейчас начинается наступление на этот закон. Правительство внесло в Государственную Думу проект Закона об основах пенсионной системы, который фактически предлагает ликвидировать льготные пенсии, точнее, переложить их на профессиональные пенсионные фонды. Но железнодорожники, шахтеры или металлурги в состоянии, может быть, создать такие пенсионные фонды. Однако на какие деньги будут создавать их учителя или врачи, представлять себе невозможно. Вот почему мы против проекта этого закона, внесенного правительством. Мы считаем, что сначала нужно создать профессиональные пенсионные фонды, а уже потом передавать им ответственность за пенсионное обеспечение.

Помимо названных законов, к нашим достижениям я бы отнес то, что когда президент Ельцин пытался лишить студентов права на отсрочку от военной службы, нам удалось это право сохранить, хотя сделать это было очень не просто. Кроме того, ежегодно правительство пыталось отменить или сократить налоговые льготы для образовательных учреждений и научных организаций, хотя «внебюджетка» у многих образовательных учреждений составляет 40—50% доходов. В основном нам удалось сохранить действующий налоговый режим, который позволяет не отбирать у учреждений науки и образования внебюджетные деньги. Я уж не говорю о том, что в каждый бюджет мы добавляли какие-то деньги на цели образования. Так, в бюджете 2000 г. впервые предусмотрены средства на книгоиздательскую продукцию для работников образовательных учреждений.

Что касается будущего, то у нас очень большие планы. Прежде всего, мы хотим принять те законы, которые отклонялись Ельциным. А им, что характерно, отклонялись почти все законы в области образования. Кстати, Закон о моратории — единственный, который был подписан с первого раза. Судите сами: Закон об образовании в первой редакции — вето Президента, во второй редакции — два вето (а два вето — это революционная социопатия), Закон о высшем образовании — два вето Президента, в том числе на согласованный текст. Закон о федеральном комплекте учебников — вето Президента. Закон о государственной поддержке начального профессионального образования (в разных названиях) — два вето Президента. Закон о специальном образовании (прежде всего детей-инвалидов) — два вето Президента, в том числе на согласованный текст. Закон о порядке определения размеров средней ставки работников образования — два вето Совета Федерации и одно вето Президента. И т. д. и т. д. Мы сейчас собираемся все эти законы снова представлять на рассмотрение Государственной Думы. Кроме того, мы хотим разработать целый блок законов отраслевого типа, которые должны дополнить Закон об образовании. Это законы о дополнительном, об общем, о начальном профессиональном, о среднем профессиональном образовании.

Но самое главное сейчас — это российская национальная доктрина образования. Мы были инициаторами этого проекта, работали над ним не один год, в т. ч. летом 1999 г. Правительство перехватило инициативу, и мы поначалу это приветствовали. Как говорят, сочтемся славою, когда дело будет сделано. Однако не могу исключить, что в результате такой инициативы доктрина будет выхолощена. Если это произойдет, мы в инициативном порядке будем вносить в Государственную Думу в виде проекта Закон о националь-

ной доктрине образования, которую мы разрабатывали с учетом предложений, высказанных учителями в процессе ее обсуждения.

Почему речь идет о доктрине? Дело в том, что она несколько выходит за рамки политики в области образования и касается образовательной политики в целом. В данном случае это не игра слов. Политика в области образования есть совокупность мер государства по отношению к образованию как к социальному институту. А образовательная политика — это не только политика в области образования, но еще и образовательные компоненты и образовательное воздействие других направлений политики государства. Например, невозможно формировать нормальную систему ценностей в обществе, когда информационная политика насаждает безнравственность и антиинтеллектуализм, когда целенаправленно обесценивается интеллектуальный труд. Невозможно «сеять разумное, доброе, вечное», когда голодные преподаватели занимаются с голодными детьми.

Мы хотим использовать доктрину как рычаг; и, если удастся найти точку опоры, с помощью этого рычага постараемся переломить ту тенденцию образовательной политики, которую мы наблюдали в 90-х гг., — тенденцию к обнищанию и разрушению системы образования в России.

Доктрина сейчас для нас, по большому счету, самое важное. Хотя все зависит от общего социально-экономического курса руководства страны. Владимир Путин, скорее всего, будет опираться на те силы, которые поддерживали и Б. Ельцина. В результате мы получим правоавторитарный политический курс. Экономическая политика вряд ли существенно изменится. Намного больше денег в стране не станет, а те деньги, которые появятся, пойдут на силовые структуры. Социальных денег больше не будет, а политической свободы станет меньше.

Тем не менее, мы будем делать все возможное в рамках бесправного или «полуправного» парламента для того, чтобы защитить систему образования. Мы работаем в данном случае не только для работников образования, мы не просто лоббируем их интересы. Мы считаем, что образование — это чуть ли не единственная возможность сохранить наш шанс на так называемое опережающее развитие, на опережение в направлении постиндустриального или информационного общества, или общества знаний (в данном случае не говорю о различии между этими концепциями, но суть дела понятна). Если мы действительно хотим двигаться в направлении к постиндустриальной цивилизации, с разрушенным образованием делать это невозможно. И защищая систему образования, мы защищаем возможность для наших людей войти в достойное будущее.

Опубликовано: Постиндустриальный мир и Россия. М.: Изд-во «Эдиториал УРСС», 2001. С. 540—554.

ПЛАТОН С НЬЮТОНОМ МНЕ ДРУЗЬЯ, НО ИСТИНА ДОРОЖЕ

Смолин О. Н. Спасибо. Уважаемые коллеги, прослушав сегодня два доклада: доклад уважаемого министра образования и доклад уважаемого Бориса Ефимовича (Немцова, лидера СПС.— **Примеч. автора**), я сделал два вывода. Вывод первый. Доклады четко проиллюстрировали возможность профессионального и политического подходов к данной проблеме. Вывод второй, который я сформулирую, перефразируя Аристотеля: Платон с Ньютоном мне друзья, но истина дороже.

Итак, действительно мы наблюдаем парадокс. Он заключается в том, что продвинутые школы и управленцы в большинстве своем — за двенадцатилетку. Рядовые учителя — в большинстве против двенадцатилетки. В этом убедиться очень легко, придя в любую школу. Другая сторона того же парадокса: в Кремле 5 тыс. человек дружно голосовали за переход к двенадцатилетнему образованию, но в сегодняшних выступлениях мы слышим, что по крайней мере больше половины выступающих — против. Кстати, я в Кремле был чуть не единственным, кто с трибуны официально высказал очень серьезные замечания по двенадцатилетке. Но сегодня не хотел бы, чтобы мы ударились в другую крайность. Мне кажется, нам нужен очень серьезный, объективный подход. Мы как Комитет обозначили свою позицию еще в начале 1999 г., полтора года назад, когда вопрос только начинал обсуждаться. И повторили ее в Кремле 14 января, когда было предоставлено слово.

Двенадцатилетка, вне всякого сомнения, теоретически позволяя решить целый ряд проблем, вместе с тем и порождает целый ряд других. Я постараюсь не очень повторяться, хотя, наверное, совсем избежать этого не удастся.

Понимаете, здесь много говорили про проблему армии. Уважаемый Владимир Михайлович (Филиппов, министр образования.— **Примеч. автора**) прав: 7 плюс 11, что 6 плюс 12 — это одинаково — 18, как ни считаешь. Но беда заключается в следующем. У нас в Комитете по обороне уже больше года лежит законопроект, поправка к Закону о воинской обязанности и военной службе, которая нам сейчас очень нужна. И боюсь, что она будет там лежать еще довольно долго, до тех пор, пока аналогичную поправку не внесет Правительство. Вы прекрасно понимаете, что состав Государственной Думы третьего созыва таков, что она, как говорят, голосует, не приходя в сознание. (*Аплодисменты*).

Второе. Психология. Действительно, большинство детей пока к двенадцатилетке не готово, это показывают опросы.

Третье. Трудовые ресурсы. Уважаемые коллеги, если действительно коллеги господина Грефа, наиболее отважные реформаторы, предлагают поднимать мужчине пенсионный возраст до 65 при средней продолжительности жизни в 58 и будут говорить, что это так или иначе связано с двенадцатилеткой, тогда все-таки давайте лучше одиннадцать лет будем учить, но пенсионный возраст не поднимать.

Четвертое, уважаемые коллеги, о чем, кажется, сегодня не говорили. При определенных условиях двенадцатилетка может оказаться связанной с искусственным, с моей точки зрения, сдерживанием развития личности. Простите мне небольшое лирическое отступление. Вчера с моей любимой учительницей я сверил тетради выпускниц первого класса 1970 и 2000 г. Я могу их принести в министерство и показать. Очевиден резкий шаг назад. В 1970 г. программа первого класса была значительно богаче по содержанию. Сейчас же подготовленные к школе дети скучают на уроках в первом классе. Я понимаю, почему меняется программа. Это происходит не случайно. В пылу революционного отрицания систему детских садов фактически разрушили. Говорили, что это колхозы проклятого советского прошлого. Теперь компенсировать это трудно. Между прочим, в Бельгии 94% детей посещают дошкольные образовательные учреждения. Может быть, пора поставить вопрос о том, чтобы дать возможность детям в разные сроки осваивать школьные программы. Подготовленным — по программе 1—3, неподготовленным — по программе 1—4. (*Аплодисменты*).

Пятое. Социальное неравенство. Уважаемые коллеги, судя по тем законам, которые мы принимаем в последнее время, хотя мне очень хочется надеяться, что все-таки экономический подъем в какой-то степени будет происходить, социальное неравенство в стране вырастет. Уважаемый Владимир Михайлович, меня очень встревожило замечание о том, что в старшие классы пойдут 50% детей. В нашем Законе «Об образовании» написано четко, что старшая школа общедоступна и бесплатна. Не можем мы 50% только принимать, мы должны принимать в старшую школу всех, кто хочет закончить, получить полное среднее образование.

Шестое — деньги. Много раз об этом говорили. Совершенно ясно, что деньги на двенадцатилетку потребуются. Совершенно ясно и другое: если все-таки дополнительные деньги появятся, возникает вопрос: на что в первую очередь их потратить: на 12-летнее образование или на элементарные нужды школы: на заработную плату учителей, ремонт и так далее и так далее? Об этом говорили довольно много. Действительно, очень многое зависит от того, какой проект сейчас примет Правительство и, соответственно, что будет воплощать в жизнь. Принимаем Российскую национальную доктрину образования в том виде, как она, в основном, была одобрена 17 февраля Правительством — это одно. Она предполагает увеличение расходов на образование до 7% валового внутреннего продукта. Это ровно столько в процентах, но в реальных деньгах гораздо меньше, это ровно столько мы имели, по данным Мирового банка, 30 лет назад в 1970 г. Принимаем мы концепцию команды господина Грефа — да, на один процент увеличиваются расходы на образование. Но, с моей точки зрения, на двенадцатилетку этого явно не хватит. Я хочу повторить то, что говорил в Кремле. Если мы принимаем решение о реформе, принцип должен быть все тот же самый: утром — деньги, вечером — стулья.

Теперь что касается вопросов политических. Двенадцатилетка — один из ключевых вопросов образовательной политики. Но акцент я здесь делал бы на слове «образовательная», а не на слове «политика». С нашей точки зрения, образование должно быть сферой широкого национального согласия «левых», «правых», центристов, представителей самых разных политических течений. Я постараюсь это проиллюстрировать. Мне представляется, что надо прежде всего обсуждать вопрос с точки зрения профессиональной, а не с

точки зрения политического митинга или политического рейтинга. Мы, депутаты, не должны уподобляться тому самому политбюро, которое лучше всех разбиралось и в языкознании, и в кибернетике, и в генетике, и во всяких прочих науках.

В этой связи я хочу сказать, что те предложения к Налоговому кодексу, о которых говорил уважаемый Борис Ефимович,— это предложение Комитета по образованию и науке. И хорошо, что они поддержаны уже Комитетом по бюджету, в частности по Закону о налоге с физических лиц. Если фракция «СПС» нам поможет принять правильное решение по налогу на добавленную стоимость, я буду от души ей благодарен. Но, коллеги, давайте следовать известной формуле: по делам их узнаете их.

У меня в руках находится книга, в которой есть статья, анализирующая суммарные результаты всех ключевых голосований по вопросам образования в Государственной Думе второго созыва. Никак не комментирую. Если взять 38 голосований и по 7 ключевым законопроектам, извините, результаты были следующие: коммунисты — приблизительно 84%, аграрная депутатская группа — 73, группа «Народовластие», в которой я тогда работал,— 66, фракция Жириновского — 64, средний показатель по Думе — 62,5 (я округляю числа), фракция «ЯБЛОКО» — 56, группа «Российские регионы» — 49, фракция «Наш дом — Россия» — 42,3, группа независимых депутатов — 25% в среднем за образование. И когда все говорят о том, что поддерживают образование, мой совет: возьмите результаты голосований по законопроекту, который называется «Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год». Законопроект предлагает приостановить все существенное в области образования: 3% федерального бюджета на высшее образование, четыре процента на науку, 10% национального дохода на образование в стране в целом, уровень зарплаты учителям и вузовским преподавателям. Посмотрите результаты голосований — все станет ясно. Я приветствую мужественный поступок Ирины Муцуовны (Хакамады.— **Примеч. автора**), которая не голосовала за этот закон, будучи членом фракции «СПС», от души приветствую. Но, к сожалению, ведь она оказалась в подавляющем меньшинстве в своей фракции.

Точно так же здесь предлагали антикризисную программу, я это абсолютно поддерживаю. Но только хочу добавить, что мы от имени Комитета по образованию и науке уже много раз вносили такое предложение в Правительство вместе с самой программой. И по существу все наши законы, которые были заблокированы предыдущим Президентом Российской Федерации,— это и есть та самая антикризисная программа. Мы написали когда-то Президенту Указ № 1. Он его подписал. Мы принимали в двух редакциях Закон «Об образовании», там все про зарплату нормально написано, я вас уверяю. Мы принимали специальный Закон «О порядке определения средней ставки должностного оклада работников образовательных учреждений», — где он? Возвращен дважды Советом Федерации, один раз Президентом Российской Федерации. Я бы очень хотел, чтобы мы мерились рейтингами, а не политическими заявлениями.

Мне представляется, что если у нас по таким вопросам, как образование, политический подход возобладает над профессиональным, то про депутатов Государственной Думы будут говорить: кто умеет работает, кто не умеет — учит, а кто не умеет учить — управляет. Кстати, я не могу согласиться с тем, что в России экономика не выдерживает образования. Скорее наоборот. Образование уже не выдерживает экономики. Вы это прекрасно понимаете. Многие из нас боролись с экономикой дефицита, а в результате получили дефицит экономики. Валовой внутренний продукт упал более чем в три раза, по оценкам новосибирских исследователей.

Уважаемые коллеги, конечно, мы должны понимать, что на данный момент увеличение продолжительности сроков обучения — это, действительно, мировая тенденция. Может быть, уходящая, а может быть, нет. По крайней мере, когда в Германии попытались сократить число лет обучения, немцы выходили на митинги с требованием: «Не покусайся на наше счастливое детство». Не думаю также, что Министерство образования просто пытается натянуть искусственно одеяло на себя, потому что одеяла в образовании уже давно нет, осталась только «рваная простыня». И если денег на образование действительно не будет, наступит предел устойчивости системы. Я много раз говорил: образование — высокоинерционная система. Оно держится за счет инерции, за счет энтузиазма учителей. Я присоединяюсь к тем, кто кланялся в ноги российскому учителю, вне всяко-

го сомнения. Но нельзя до бесконечности не кормить коня, и думать, что он от этого начнет быстрее бегать. Рано или поздно он упадет.

Перехожу к предложениям.

Первое. Продолжить общенациональную дискуссию по проблеме 12-летнего образования. И не принимать никаких окончательных решений до выяснения судьбы национальной доктрины образования и стратегии модернизации образования. Кстати, я поддерживаю предложение провести парламентские слушания в сентябре по этой самой стратегии. К тому времени мы, наверное, увидим ее в окончательном виде.

Второе. В соответствии с Федеральной программой развития образования необходимо провести эксперимент. Но итоги эксперимента обсуждать с широким представительством общественности, включая противников двенадцатилетки. Я думаю, это правильно. Это вопрос общенационального значения.

Третье. Предварительным условием эксперимента должно быть постановление Правительства Российской Федерации. Иначе возможна ситуация, которую товарищ полковник разъяснил.

Четвертое и, может быть, главное. Неоднократно мы выходили с предложением, что решение о массовом переходе на 12-летку, если оно будет принято, должно приниматься федеральным законом. Оно касается каждой семьи. Не обязательно это должен быть специальный Закон о двенадцатилетке, но если уж мы эксперимент прописывали в федеральной программе, то массовый переход — тем более. Как бы ни ругали законодателей — и справедливо, и несправедливо — но Закон на самом деле — это самая демократическая форма принятия решений. Правительственное постановление вы даже не увидите, а в обсуждении проекта закона сможете участвовать.

Пятое. Если такое законодательное решение будет принято, в нем обязательно должны быть прописаны пути и механизмы решения всех тех проблем, которые сегодня были обозначены.

Коллеги, мы констатируем: на сегодняшний день массовое сознание педагогов, родителей, детей к двенадцатилетке не подготовлено. Поэтому перед Министерством и Академией образования, сторонниками этой инициативы стоит очень серьезная задача. Убеждайте, аргументируйте, доказывайте на деле, что это полезно и необходимо. Сумеете доказать, ну что ж, в добрый путь. Но без самой широкой поддержки никакие реформы невозможны, особенно в образовании. Ломать настроение людей через «колесо», это мы уже много раз проходили на протяжении 90-х гг., и каждый раз хотели «как лучше», а получалось — вы знаете, Виктор Степанович (Черномырдин). — **Примеч. автора** объяснил.

И последнее. Хочу повторить то, чем заканчивал выступление в Кремле 14 января. Учителя из моего родного города Омска мне рассказывали о том, как один учитель попал в ад по ошибке. Вообще-то учителю положено в рай. Три месяца он пробыл в аду, а затем небесная канцелярия спохватилась, ошибка произошла, вызывают его и спрашивают: «Почему ты не жалуешься?» Он говорит: «Как почему? А мне после школы это место раем показалось».

Думаю, что когда, наконец, школа покажется пусть не раем, но местом, оборудованным для нормальной жизни, для труда и, главное, для творчества, мы спокойно определимся, сколько лет учить. Спасибо за внимание. (*Аплодисменты*).

Из стенограммы парламентских слушаний на тему: «Двенадцатилетнее образование: правовые и социальные аспекты»

Москва, Государственная Дума. 15 июня 2000 г.

Опубликовано: *Смолин О. Н.* Излом: иное было дано? Проблемы революции, демократии и образовательной политики в социально-политическом процессе 90-х гг. М.: «ООО ИПТК «Логос» ВОС», 2001. С. 237—240.

ПОБОРЫ В ОБРАЗОВАНИИ: НУЖНЫ ЛИ ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНЕ?

Недавно в школе с родителей первоклассницы потребовали полторы тысячи рублей. И не в Москве, сравнительно обеспеченной по нашим меркам и переполненной бедными и нищими по меркам Европы, но в родном Омске. Родители обратились за консуль-

тацией к моим помощникам и, вероятно, впервые в жизни прочли статью 45 Закона РФ «Об образовании». Вот ее основные положения.

«1. Государственное, муниципальное образовательное учреждение вправе оказывать населению, предприятиям, учреждениям и организациям платные дополнительные образовательные услуги (обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин; репетиторство; занятия с учащимися углубленным изучением предметов и другие услуги) за рамками соответствующих образовательных программ и государственных образовательных стандартов.

2. Доход от указанной деятельности государственного, муниципального образовательного учреждения за вычетом доли учредителя (собственника) реинвестируется в данное образовательное учреждение, в том числе на увеличение расходов по заработной плате, по его усмотрению. Данная деятельность не относится к предпринимательской.

3. Платные образовательные услуги не могут быть оказаны взамен и в рамках основной образовательной деятельности, финансируемой из средств бюджета. В противном случае средства, заработанные путем такой деятельности, изымаются учредителем в его бюджет».

Итак, Закон:

1) разрешает образовательному учреждению дополнительные платные образовательные услуги за рамками государственных образовательных стандартов и основных образовательных программ, а также называет некоторые виды таких услуг. Например, если государственным образовательным стандартом и учебным планом школы предусмотрено изучение одного иностранного языка, а родители хотят, чтобы дети изучали два, они должны быть готовы за это заплатить;

2) определяет добровольный для обучающихся или их родителей (законных представителей) статус оказания дополнительных образовательных услуг;

3) позволяет не относить такую деятельность к предпринимательской, если доход от нее реинвестируется в данное образовательное учреждение;

4) запрещает платные образовательные услуги взамен или в рамках основной образовательной деятельности, финансируемой из средств бюджета. В противном случае доходы от нее должны изыматься в бюджет учредителя.

Прочитав Закон, родители первоклассницы денег платить, конечно, не стали. И с правовой точки зрения поступили абсолютно корректно. Никто не вправе принудить родителей или студентов, обучающихся на бюджетных местах, платить за образование. Любая прокуратура и любой суд признают подобные поборы незаконными.

Однако проблема этим не исчерпывается. Даже в Законе сказано, что «платные образовательные услуги не могут быть оказаны взамен и в рамках основной образовательной деятельности, финансируемой из средств бюджета». Но как быть, если бюджет финансирует образовательное учреждение на 50% от потребности или того меньше? Директора школ, ректорский корпус вузов и руководители органов управления образованием не раз ставили перед законодателями проблему: если бюджет нормально не финансирует образование, позвольте нам брать деньги на законном основании и в таких пределах, чтобы обеспечить нормальную работу учреждений. Мы, законодатели, неизменно отказывались: стоит только дать такую лазейку нашим «радикальным реформаторам», как они немедленно еще более сократят бюджетное финансирование образования, ссылаясь на то, что у школы, ПТУ или вуза есть полное право возмещать дефицит за счет родителей обучающихся или студентов.

Напомню, что в России с ее обнищавшим населением, даже по данным Министерства образования, платить за него способны не более 25% граждан. С другой стороны, в богатой Америке около 90% детей учатся в государственной бесплатной школе с бесплатными учебниками, в небедной Франции за счет бюджета обучается 85% студентов, а в России — только около 50%. По развитию платных начал в образовании мы уже догнали и перегнали Запад. Только надо ли этим гордиться? И сколько бы нам не говорили, что бесплатное образование возможно только при развитом капитализме или развитом социализме, поверить в это не может никто, хоть немного знающий российский бюджет, налоговую систему или хотя бы информацию о том, как 85% российских природных богатств оказались в руках 45 человек.

Оказавшись между наковальней закона и молотом недофинансирования, руководители образовательных учреждений ищут и находят разные пути выхода из замкнутого круга. Пожалуй, наиболее близок к Закону следующий: родителей (или студентов) не принуж-

дают, но уговаривают вносить деньги в кассу учебного заведения; при этом учитываются их финансовые возможности; полные отчеты об использовании денег вывешиваются на доске объявлений или публикуются в многотиражках и т. п. Впрочем, государство мешает и подобным более менее цивилизованным действиям: обложив образование 24%-ным налогом на прибыль, оно стимулирует руководителей, а равно родителей и благотворителей, уводить деньги «в тень». Самое забавное и грустное, что все это делается под разговоры о намерении построить социальное рыночное хозяйство, хотя, как мы уже говорили, в индустриально развитых странах образование налогов не платит.

Проблема поборов в образовании имеет еще одну, на сей раз чисто криминальную сторону. Как нам сообщают, в целом ряде крупных вузов, особенно столичных, появились «бизнесмены» от преподавания, устанавливающие таксу за каждый сданный зачет или экзамен. При этом используется следующая аргументация: все равно не сдадите; за пересдачу придется платить; так заплатите лучше сразу!

Хорошо понимая справедливость заявлений Министра образования о том, что в одной отдельно взятой сфере коррупцию победить невозможно, мы в Комитете по образованию и науке Госдумы начали тем не менее подготовку антикоррупционных поправок к законам в области образования. Одна из них состоит в том, чтобы запретить отнесение пересдачи зачетов и экзаменов к числу дополнительных платных образовательных услуг, т. е. запретить такую пересдачу на платной основе. Идея получила поддержку Президента Союза ректоров, ректора МГУ В. А. Садовниченко. Буду благодарен читателям газеты за конкретные предложения, которые могли бы войти в этот Закон.

Подводя предварительные итоги, хочу сказать: очевидно, что проблему поборов в образовании нужно решать, как минимум, по двум линиям — увеличение бюджетного финансирования и усиление ответственности за нарушение Закона. К сожалению, реальность не внушает оптимизма: решать эту проблему предстоит еще достаточно долго.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 1—7 апр. № 13. С. 4 (под заголовком «Поборы в образовании»).

ЕГЭ: ПАНАЦЕЯ ИЛИ ПОГИБЕЛЬ?

В России дискуссия вокруг введения единого госэкзамена напоминает, скорее, предвыборную агитацию, чем серьезный поиск истины. Оценки ЕГЭ колеблются в диапазоне от «ключевого направления модернизации образования» до «безобразия из трех букв», а его сторонники и противники, пожалуй, больше стремятся обвинить оппонентов во всех смертных грехах, чем убедить в своей правоте. В такой ситуации особенно важно оценить последствия предлагаемого нововведения, положив на «чашу весов» его плюсы и минусы.

Основные аргументы сторонников ЕГЭ, к числу которых принадлежит не только Минобразования, но, судя по недавнему телемосту с гражданами, и Президент России, коротко можно суммировать следующим образом.

1. *Международный опыт*: практика единого экзамена апробирована в большинстве индустриально развитых стран мира.

2. *Ликвидация психологических перегрузок*: система ЕГЭ позволит выпускнику сдавать не две, но только одну серию экзаменов, что поможет ему сохранить здоровье.

3. *Академическая мобильность* в территориальном и социальном плане: успешно сдав ЕГЭ, выпускник любой школы из любого уголка страны и любой семьи получить возможность поступить в престижный столичный вуз.

4. *Избавление от коррупции*: вузовские преподаватели — члены приемных комиссий — перестанут брать взятки ввиду ликвидации самих этих комиссий.

5. *Объективная оценка качества работы школ и уровня подготовки выпускников*: по результатам ЕГЭ легко определить не только наиболее достойных занять бюджетные места на студенческой скамье, но также оценить результаты работы каждой школы и сравнить их между собой.

Напротив, противники ЕГЭ либо эксперты, занимающие по отношению к нему осторожную позицию (к числу последних принадлежит и автор), указывают, с одной стороны, на относительность достоинств новой системы, а с другой, — на ее слабые стороны

и вновь порождаемые проблемы. Действительно, в отечественных публикациях плюсы ЕГЭ явно преувеличиваются.

Во-первых, несмотря на широкое использование в мировой практике, подобный опыт нельзя считать универсальным. Так, во многих странах — от США до Южной Кореи — существует мощное общественное движение против ЕГЭ, а в Испании недавно принято решение от него отказаться.

Во-вторых, по мнению ряда зарубежных экспертов, система ЕГЭ не только не снижает психологические нагрузки, но, напротив, их увеличивает. Например, южнокорейская пресса регулярно публикует сообщения о выпускниках-неудачниках, попадающих в больницу в результате нервного стресса, и даже о случаях самоубийств на этой почве. Юные граждане хорошо понимают, что для будущей профессиональной карьеры и траектории жизненного пути в целом цена неудачи может оказаться слишком высокой.

В-третьих, расширение пределов академической мобильности оказывается весьма ограниченным: как показал широкомасштабный эксперимент, она растет в территориальном плане, поскольку детям из провинциальных семей с высокими доходами столичные вузы оказываются доступнее, однако не в плане социальном, так как при низких доходах семьи способные дети из «глубинки» не едут учиться в престижных вузы ввиду высоких транспортных расходов и гигантской разницы стоимости жизни между столицей и остальной частью России.

В-четвертых, антикоррупционные последствия ЕГЭ не очевидны. По мнению экспертов Российского Союза ректоров, псевдорепетиторские фирмы в Москве ожидают введения новой системы, не без оснований полагая, что с крупными территориальными комиссиями наладить отношения будет много проще, чем с многочисленными приемными комиссиями вузов. Кодирование и анонимность работ, выполненных в рамках ЕГЭ, не решает всех проблем, ибо член независимой комиссии в состоянии оказать выпускнику необходимую помощь в процессе работы, а лица, осуществляющие компьютерную обработку результатов, — исправить допущенные выпускником ошибки. При этом коррупция меняет формы и механизмы, но отнюдь не исчезает вовсе. Вообще трудно не согласиться с Министром образования В. Филипповым, который неоднократно заявлял: в одной отдаленной области общественной жизни коррупцию победить невозможно.

В-пятых, объективность оценки работы образовательных учреждений и уровня подготовки их выпускников зависит, с одной стороны, от качества измерителей (о чем ниже), а с другой, — от положения измеряющих. Закон РФ «Об образовании» требует создания государственной аттестационной службы (ГАС), независимой от органов управления образованием, причем никак не связывает независимость ГАС с формой проведения аттестации (в данном случае — с ЕГЭ). Однако это положение закона не исполняется уже почти 12 лет, а в ходе апробации ЕГЭ трактуется весьма своеобразно: ее осуществляют именно органы управления образованием, отстраняя учителей школ, которые готовили аттестуемых выпускников. Между прочим, даже в вузах государственные аттестационные комиссии включают действующих преподавателей, а в целях объективности председателями комиссий становятся обычно профессора других высших образовательных учреждений.

Следует также иметь в виду, что объективность оценки качества образования — не только вопрос организации, но и проблема культуры. Первые же результаты эксперимента показали, что в ряде национальных республик с его введением оценки выпускников резко пошли вверх по сравнению с общероссийскими. Причины очевидны: либо руководители образования в регионах хотят обеспечить своим выпускникам обещанные места в престижных вузах, либо подтверждается приведенное выше высказывание Министра образования относительно коррупции, либо то и другое.

Среди новых проблем, которые порождает или способно породить введение ЕГЭ, отметим следующие.

1. Рост неравенства прав в области образования. Согласно оценкам экспертов Организации экономического сотрудничества и развития, в России это неравенство давно превзошло допустимые пределы, причем главной причиной тому является чрезвычайно высокий уровень социального неравенства в стране, далеко превосходящий аналогичные показатели не только Западной Европы, Японии, США, но также новых индустриальных стран.

Действующие федеральные законы в области образования содержат нормы, призванные хотя бы отчасти заблокировать перенос социального неравенства в область образовательной политики с помощью так называемой позитивной дискриминации: устанавливается возможность целевого приема в профессиональные учебные заведения, в частности, детей из сельской местности, а также льготные условия приема для детей-сирот, детей-инвалидов, инвалидов I и II группы, инвалидов и участников боевых действий и некоторых других категорий граждан. Публичные обещания руководителей эксперимента по ЕГЭ сохранить эти «привилегии во имя равенства» до настоящего времени не подкреплены документально, а их ликвидация, несомненно, приведет к дальнейшему росту неравенства в области образования.

Вообще механическое и частичное перенесение опыта «цивилизованного» Запада в современную Россию может давать весьма неожиданный результат. Одно дело — социальная стратификация, где «средний класс» составляет около 60% населения, и совсем другое — варварское расслоение периода первоначального капитализма, где, даже по оценкам заместителя Министра экономического развития А. Дворковича, к бедным относятся около четверти населения, но в «адресной» социальной помощи нуждается каждый второй! В последнем случае применение формально равных принципов (например, ЕГЭ) к людям, находящимся в абсолютно неравном положении, способно лишь консервировать и усилить неравенство, тогда как для его ограничения принципы должны быть различными.

2. Разрушение или резкое снижение эффективности системы профессиональной ориентации абитуриентов. Такая система существует, например, во многих железнодорожных вузах, обеспечивая намного более высокий, чем у остальных, процент выпускников, работающих по специальности. Поскольку введение ЕГЭ едва ли совместимо с сохранением такой системы, ряд руководителей железнодорожных вузов в письмах, адресованных автору, высказывается решительно против.

3. Неадекватные или некачественные измерители. В рамках ЕГЭ на эту роль предлагается преимущественно система тестов. Между тем, существующие их наборы не удовлетворяют большинство ученых и практиков, в т. ч. нередко даже по дисциплинам естественно-математического цикла. По мнению многих экспертов, в области иностранных языков существующие тесты выявляют лишь знание грамматики и в меньшей степени — словарный запас, но абсолютно не позволяют оценить произношение, чувство языка и другие параметры, легко определяемые на устном экзамене. Тесты же по истории и другим гуманитарным дисциплинам в лучшем случае позволяют выявить уровень эрудиции, но отнюдь не творческие способности. Существует серьезная угроза того, что новая система будет отбирать гуманитариев, у которых тезаурус решительно преобладает над мышлением. Однако это не соответствует потребностям перехода к информационному обществу, где главным ресурсом должен стать именно работник-новатор.

4. Фактическая ликвидация права исправить ошибку. Стремясь уменьшить роль одной группы случайных факторов, способных повлиять на результаты экзамена (субъективизм учителей, взятки и т. п.), система ЕГЭ обратным своим эффектом имеет, между прочим, увеличение роли другой группы случайных факторов.

Известно, что любой экзамен — своего рода лотерея, где результат всегда зависит не только от уровня подготовки экзаменуемого, но в известных пределах и от случая (характера выпавшего вопроса, темы сочинения и т. п.). При существующей системе воздействия случайностей уменьшается двояким образом: с одной стороны, тем, что педагоги хорошо знают своих выпускников и выставляют экзаменационную оценку с учетом уровня их знаний и работы в течение длительного периода времени; с другой стороны, современные выпускники нередко сдают экзамены сразу в 2 или 3 профессиональных учебных заведения, получая таким образом возможность уменьшить влияние неблагоприятных случайных факторов на вступительных испытаниях. Отстраняя школу от проведения ЕГЭ и позволяя пересдать его лишь через год на платной основе, новая система резко повышает цену ошибки и роль случайных факторов, а вместе с тем, как уже упоминалось, и психологические нагрузки выпускников.

5. Угроза сокращения бюджетных (бесплатных для гражданина) учебных мест. Даже без учета предполагаемой связки ЕГЭ и ГИФО, единый экзамен способен привести к сокращению числа таких мест в вузах, как это произошло в Казахстане, например, в сле-

дующей ситуации: количество баллов, которое необходимо набрать на ЕГЭ для поступления в вуз, устанавливается заранее; количество выпускников, получивших установленный балл, оказывается меньше, чем число бесплатных учебных мест в предыдущем учебном году; федеральный орган исполнительной власти, устанавливающий задания по приему, соглашается с целесообразностью увеличить платный прием за счет бесплатного. Для того, чтобы с этим легче согласились руководители государственных вузов, объединенные Союзом ректоров, им может быть предложен прежний объем финансирования при меньшем контингенте обучающихся и тем самым увеличение финансовых нормативов в расчете на одного студента. В условиях, когда, по оценкам Минобрнауки России, платить за обучение в вузах способно не более четверти населения страны, это ограничит доступ к образованию, а следовательно, и возможности движения страны в направлении к информационному обществу.

Подводя итоги сказанному, следует заметить: единый национальный (государственный) экзамен — это, конечно, не панацея спасения образования, но и не его погибель. Это один из современных обоюдоострых методов управления образованием, который может быть использован как на пользу, так и во вред в зависимости от финансовых, материально-технических, организационно-методических и других условий его реализации. Поэтому идея проведения широкомасштабного эксперимента по введению ЕГЭ, в принципе, верна, однако для того, чтобы итоги эксперимента были верно интерпретированы, необходимо обеспечить его чистоту, в частности, выполнить два элементарных требования.

Во-первых, отказаться от материального стимулирования участников. Вряд ли можно представить себе ситуацию, когда две группы физиков, проводящие один и тот же эксперимент, поставлены в разные условия: тот, кто получает желаемый результат, стимулируется материально и получает в подарок специальное оборудование; тот же, чей результат оказывается отрицательным, остается «при своих интересах». Очевидно, что в науке результат подобного «эксперимента» был бы немедленно поставлен под сомнение. Однако именно такие правила установлены в образовательной политике: участвуешь в эксперименте — получаешь дополнительную поддержку; не участвуешь — не получаешь ничего.

Во-вторых, результаты эксперимента должны оценивать не те, кто его проводит. Было бы целесообразно поручить это межведомственной комиссии с участием Минобрнауки, Минздрава (в связи с проблемой перегрузок), Минкультуры, имеющему в ведении творческие вузы, Российской Академии образования, Российской Академии наук, парламентских комитетов, Российского Союза ректоров, профсоюза работников образования и науки (поскольку вопрос затрагивает социальные интересы учителей), Ассоциации негосударственных профессиональных учебных заведений и др. Ситуация, когда заказчик, «подрядчик» и «оценщик» эксперимента объединены в одном лице, вряд ли способна обеспечить объективность подведения его итогов.

Социологические исследования показывают, что идея введения ЕГЭ пользуется у населения значительно большей популярностью, чем идея 12-летнего школьного образования, хотя опыт личного общения с учителями Омской области не всегда подтверждает данные социологов. Тем не менее, предварительным условием принятия окончательного решения должно быть построение убедительной модели решения обозначенных выше и целого ряда других проблем.

Заслуживают внимания прорабатываемые в Союзе ректоров предложения сделать ЕГЭ не единственной, но одной из форм испытаний при приеме в вузы. Уверен: окончательное решение должно приниматься на уровне закона. Закон, каковы бы ни были его недостатки, — это наиболее демократическая форма нормативного правового акта. Он обсуждается в обеих палатах Парламента, должен получить положительное заключение Правительства и Президента. Это форма, которая в максимальной степени учитывает различные интересы, тогда как правительственные решения нередко «выскакивают», как «черт из табакерки», и оказываются совершенно неожиданными для общественности.

Хорошо понимаю: современная система выпускных и вступительных экзаменов не совершенна. Однако для того, чтобы не произошла замена одной несовершенной системы другой, быть может еще менее совершенной, необходимо проводить эксперимент по всем правилам и обеспечить его действительную чистоту.

УПРАВЛЕНИЕ УЧРЕЖДЕНИЯМИ ОБРАЗОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Избранная для доклада тема предполагает отбор и анализ лишь таких проблем управления образовательными учреждениями, которые имеют не технический, но политический характер (разумеется, в смысле образовательной политики). Эти проблемы затрагивают интересы широких кругов образовательного сообщества и общественности в целом, вызывают полемику различных политических сил в Парламенте и активные дискуссии в печати. Среди них выделим три:

- 1) проблема статуса образовательного учреждения и перспективы изменения этого статуса;
- 2) проблема управления и самоуправления;
- 3) проблема коррупции в образовании и возможностей ее законодательного ограничения.

1

Основы статуса образовательного учреждения были заложены законодателем в первой редакции закона РФ «Об образовании» (1992 год). Как известно, закон базировался на двух системах ценностей и, соответственно, включал в себя нормы как социального, так и демократического (либерально-демократического) характера, причем в социальном плане адресовался, преимущественно, к обязательствам государства и (или) органов местного самоуправления, а в плане демократическом (преимущественно) — к правам участников образовательного процесса, как физических, так и юридических, включая образовательные учреждения. Законодатель наделил их, в частности, следующими правами:

- правом юридического лица;
- правом зарабатывать внебюджетные средства (государственные и муниципальные учреждения);
- правом достаточно свободно распоряжаться выделенными и (или) самостоятельно заработанными средствами, включая определение штатного расписания, должностных окладов, надбавок и доплат к ним;
- значительными налоговыми льготами в части доходов, реинвестируемых в образовательный процесс (включая зарплату работников) в данном образовательном учреждении;
- правом привлекать дополнительные (помимо бюджетных) финансовые и материальные средства, в том числе пользоваться банковским кредитом;
- правом в рамках законодательства и государственного образовательного стандарта самостоятельно разрабатывать учебные планы и образовательные программы, а также определять порядок аттестации обучающихся.

После вступления в силу 1 января 1995 г. Гражданского кодекса (ГК) в структурах исполнительной власти, а отчасти и в юридических кругах, возникло представление о том, что перечисленные выше широкие права образовательных учреждений, в совокупности определяющие его автономию, противоречат содержанию ГК, значительно ограничивающему самостоятельность учреждения как организационно-правовой формы. Это представление базировалось на двух, на мой взгляд, ложных постулатах.

Во-первых, постулат о том, что Гражданский кодекс — это «малая Конституция», которая обладает высшей юридической силой по отношению ко всякому иному законодательству, в частности, отраслевому. В действительности же Конституция определяет только три типа законодательных актов: законы о поправках к Конституции, федеральные конституционные законы и федеральные законы. Последние обладают равной юридической силой независимо от того, какую область отношений регулируют. Никакого ранжирования внутри группы федеральных законов Конституция не предполагает.

Во-вторых, постулат, согласно которому в части статуса образовательного учреждения закон РФ «Об образовании» должен приводиться в соответствие с Гражданским кодексом. На самом деле, согласно части 3 ст. 120 ГК особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами. На мой взгляд, перечисленные выше права образовательных учреждений и составляют эти особенности. Однако в России, в отличие от мировой практики, пра-

вом официального толкования законов наделен лишь Конституционный суд, а фактически их толкуют (а с некоторых пор и приводят в соответствие с собственным толкованием, т. е. делают «по себя») те, кто должен исполнять (Минфин, Федеральное Казначейство, Министерство по налогам и сборам и т. п.).

Принятие Бюджетного кодекса (БК) и перевод государственных образовательных учреждений на казначейскую систему знаменовал новый этап ограничения их автономии. При этом если в случае с ГК коллизия между ним и образовательным законодательством во многом имела теоретико-юридический характер, то в данном случае она перешла в практическую плоскость: финансовые органы никакого иного законодательства, кроме финансового, знать не хотели. Отдельные смельчаки, как правило, вузы, опираясь на равный конституционный статус Федеральных законов, периодически выигрывали судебные процессы, однако по мере укрепления власти число таких смельчаков сокращалось.

По этим причинам Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ, в просторечье именуемый «законом о монетизации», в значительной степени реализовал намерения о приведении образовательного законодательства в соответствие с Гражданским и Бюджетным Кодексами.

Между прочим, отметим очередной парадокс отечественной образовательной политики: то ли в соответствии с духом торжествующей бюрократии, то ли просто впопыхах, разработчики законопроекта, получившего впоследствии № 122-ФЗ, вместе с государственными образовательными учреждениями попытались «причесать под гребенку» ГК и БК не только государственные, но и негосударственные образовательные учреждения. Последних также попытались лишить права быть собственником имущества, арендатором и арендодателем, право получать банковский кредит и т. д. и т. п. (см. п. 18 ст. 16 проекта федерального закона № 58338—4). Усилиями думского Комитета по образованию и науке и созданной им рабочей группы (главным образом из представителей ректорского корпуса и ЦК профсоюза работников образования и науки) в основном удалось сохранить автономию для негосударственных образовательных учреждений и некоторые ее элементы для государственных.

Ограничив самостоятельность образовательных учреждений с помощью ГК, БК, а затем и ФЗ-122 исполнительная власть занялась поисками преодоления трудностей, которые сама перед собой воздвигла.

Именно в этой связи возникла идея, позднее вошедшая в одобренную Минобрнауки концепцию участия Российской Федерации в управлении имуществом комплексными государственными организациями, осуществляющих деятельность в сфере образования. Было предложено изменить организационно-правовую форму образовательных организаций, превратив их из государственных и муниципальных учреждений либо в автономные учреждения (АУ), либо в государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации (Г(М)АНО). В первой редакции «Концепции» фигурировали ГАНО — государственные автономные некоммерческие организации, однако затем авторы дополнили аббревиатуру буквой М, с одной стороны, видимо, избавляясь от неблагозвучия, а с другой, — заявляя о намерении распространить данную организационно-правовую форму и на те образовательные учреждения, которые в настоящее время находятся в ведении муниципалитетов, т. е. на большинство школ, дошкольных образовательных учреждений, учреждений дополнительного образования детей.

Аргументы в пользу нововведения, доведенного до нескольких вариантов законопроекта, давно известны: поскольку Главное ГПУ Президента не желает расширять права государственных учреждений, а Минфин — самостоятельность бюджетных организаций, к числу которых, согласно Бюджетному кодексу, образовательные учреждения относятся, остается одно — отказаться от сковывающей организационно-правовой формы и добыть свободу путем преобразования в новые формы, специально для этих целей разработанные. Выступая на Совете Союза ректоров 25 октября, один из главных идеологов новеллы Я. Кузьминов заявил даже, что статус автономного учреждения в разработанном законопроекте прописан примерно так же, как был прописан статус государственного или муниципального образовательного учреждения в законе РФ «Об образовании» (спрашивается, зачем было сначала «урезать», а затем — «пришивать» снова?).

«Рефлекс свободы» для человека всегда был одним из основных, тем более, если этот человек — руководитель успешного образовательного учреждения. Однако цена такой сво-

боды может оказаться непомерной, ибо изменение организационно-правовой формы государственного образовательного учреждения связано, как минимум, с рисками тroyакого рода.

Во-первых, превратившись в АУ и ГМАНО, образовательные учреждения рискуют потерять сохранившиеся еще скромные достижения законодательства 1990-х гг., включая право студентов на отсрочку от военной службы, оставшиеся налоговые льготы, досрочные пенсии для педагогов, работающих с детьми и т. п. Во всяком случае, ни одной попытки решить эти проблемы ни в одном из законопроектов, с которыми удалось познакомиться автору, предпринято не было.

Во-вторых, сами граждане рискуют утратить более чем скромные конституционные гарантии права на образование, ибо в 43-й статье Основного закона они установлены для тех, кто учится в образовательных учреждениях или на предприятиях, но отнюдь не в АУ или ГМАНО.

Вот стандартные рассуждения ректора одного из ведущих московских вузов: в настоящее время федеральный бюджет платит вузу 700 долл. за студента, однако существует целая очередь из желающих получить образование, заплатив за него по три тысячи долларов; поэтому есть смысл превратиться в ГАНО, отказаться от бюджета и таким образом увеличить доходы вуза, зарплату преподавателей и купить новое оборудование. Аргументы вполне убедительны, если абстрагироваться от двух обстоятельств:

- в вузе, преобразованном в ГАНО, не будет бюджетных мест, и, следовательно, лица из семей с низкими и средними доходами стать его студентами не смогут никогда;
- это, весьма вероятно, скажется на уровне подготовки специалистов соответствующего направления, ибо не существует доказательств тому, что распределение способностей среди детей и молодежи прямо пропорционально распределению доходов родителей.

В-третьих, изменение организационно-правовых форм — это, без сомнения, шаг к приватизации системы образования, ибо, с одной стороны, в отношении этих форм снимается субсидиарная ответственность учредителя и открывается путь к банкротству, а с другой, — отменяется запрет на приватизацию, установленный п. 13 ст. 39 Закона РФ «Об образовании» для государственных и муниципальных образовательных учреждений.

Проблема новых организационно-правовых форм в бюджетной сфере, включая образование. Печальные перспективы, связанные с пресловутыми АУ (автономными учреждениями) и ГАНО (государственными автономными некоммерческими организациями), министр вообще предпочел обойти молчанием.

Последняя информация, поступающая по этому поводу в думский Комитет по образованию и науке из разных источников, весьма противоречива.

С одной стороны, проекты законов об АУ и ГАНО в Думу пока не внесены. Согласно неофициальным источникам, после разгромного отзыва на законопроект о ГАНО одного из видных юристов Правительство отложило его на неопределенный срок. С другой стороны, по данным ЦК профсоюза работников образования и науки, в ряде регионов России уже сейчас, еще до внесения изменений в законодательство, наблюдается следующая картина. Представители местных органов власти приглашают к себе директоров дошкольных образовательных учреждений и говорят им приблизительно следующее: денег нет; если не хотите быть закрытыми, соглашайтесь в порядке эксперимента превратиться в АУ (или в АНО — автономную некоммерческую организацию, предусмотренную Гражданским кодексом); на два года деньги получите, а дальше выживайте, как хотите. По прогнозам экспертов, близких к Минэкономразвития, такая судьба ожидает примерно 60% всех дошкольных образовательных учреждений. О вузах не приходится и говорить. Поэтому, сколько бы ни повторяли творцы образовательной политики правящей партии успокоительную мантру о том, что приватизации образования в России не будет, на практике она уже началась.

2

Одной из основ Закона РФ «Об образовании» еще в первой его редакции была концепция государственно-общественного характера управления образованием, — концепция, важным компонентом которой является комплекс норм, обеспечивающих возможность самоуправления в образовательном учреждении. Уже в первой редакции закона (1992 г.) названный комплекс норм был прописан настолько основательно, что многие образова-

тельные учреждения оказались не в состоянии по-настоящему воспользоваться своими правами. Несмотря на значительные потери, связанные с принятием закона о «монетизации», возможности самоуправления в образовательных учреждениях все еще весьма велики. Чтобы убедиться в достоверности сказанного, достаточно открыть статью 32 Закона РФ «Об образовании».

Эта статья определяет, что в пределах, установленных законодательством, типовыми положениями и уставами, «образовательное учреждение самостоятельно в осуществлении образовательного процесса, подборе и расстановке кадров, научной, финансовой, хозяйственной и иной деятельности...». Она же относит к компетенции образовательного учреждения:

- разработку и утверждение образовательных программ и учебных планов, рабочих программ и учебных курсов и дисциплин, годовых календарных графиков (по согласованию с органами местного самоуправления);

- установление структуры управления деятельностью образовательных учреждений, штатного расписания, распределения должностных обязанностей;

- установление ставок заработной платы и должностных окладов работников образовательного учреждения в пределах собственных финансовых средств и с учетом ограничений, установленных федеральными и местными нормативами;

Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» содержит специальную статью 3, целиком посвященную автономии высших учебных заведений и академическим свободам, — статью, положения которой развертываются и конкретизируются едва ли не по всему тексту закона.

Учитывая сказанное, есть основания утверждать, что процесс развития самоуправления в сфере образования в современных российских условиях тормозится не столько слабостью законодательной базы, сколько слабым использованием последней. Законодательное обеспечение самоуправления в образовании, несомненно, нуждается в доработке, но главные препятствия внедрению самоуправленческих начал — это финансы, культура, а главное — характер отечественного политического процесса.

Очевидно, судьба самоуправленческой идеи, в том числе и в сфере образования, в последние 15 лет российской истории отражает логику развития так называемой «второй русской революции». Начавшись под лозунгами демократии и социальной справедливости, эта революция в конце концов оказалась бюрократической, установила новые привилегии богатства и власти, далеко превосходящие по своим масштабам пороки прежней системы. Если в конце 80-х гг. власть призывала народ к самоуправлению, а народ стремился стать властью, то со второй половины 90-х он уже, кажется, во всем разочаровался и все более жаждет «твердой руки», т. е. власти, стоящей над ним самим.

В сфере управления образовательными учреждениями обе тенденции выражаются в том, что, с одной стороны, сохранение элемента самоуправления все более и более зависит исключительно от воли руководителя, а попытки еще более ограничить или ликвидировать такие элементы почти не вызывают организованного сопротивления; с другой стороны, власти многих регионов и органов местного самоуправления уже перевели на срочные контракты руководителей подведомственных им учебных заведений, федеральная власть активно обсуждает возможности назначения ректоров вузов и даже президентов академий наук.

Казалось бы, сказанному выше противоречит заявление министра образования и науки А. Фурсенко на пленарном заседании Госдумы 15 июня 2005 г. о намерении поддерживать создание в школах управляющих советов. Однако в данном случае следует учитывать, как минимум, три обстоятельства парадоксального характера.

Во-первых, несколькими месяцами ранее Госдума на основании отрицательного отзыва правительства отклонила проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (в части управления общеобразовательными учреждениями), внесенный экспредседателем Комитета по образованию и науке Госдумы третьего созыва А. Шишловым, причем в данном случае совпали, хотя и в силу совершенно различной аргументации, позиции всех думских фракций. В подобной ситуации заявление министра о поддержке создания управляющих советов в школах выглядит несколько странным.

Во-вторых, против идеи управляющих советов регулярно высказывается ЦК профсоюзов работников образования и науки, т. е. организация, которая должна быть в раз-

вители самоуправления заинтересована. Аргументируется такая позиция двумя наиболее значимыми соображениями:

а) при данном уровне финансирования образовательных учреждений управляющим советом, по крайней мере абсолютного большинства российских школ, просто не чем будет управлять;

б) после введения казначейской системы и принятия ФЗ-122 о «монетизации» возможности самостоятельного распоряжения наличными бюджетными и внебюджетными средствами для образовательных учреждений сведены к минимуму.

В таких финансово-экономических и юридических условиях при современном уровне зарплаты директоров и иного управленческого персонала школ управляющие советы могут превратиться в своего рода «удавку» для руководителей и дестимулировать желание заниматься управленческим трудом.

Наконец, в-третьих, против идеи управляющих советов нередко выступает как раз та часть образовательного сообщества, которая уже накопила опыт самоуправления. Например, по мнению А. Курбатова, научного руководителя государственного образовательного учреждения № 1804 Центр образования «Кожухово», введение управляющих советов, предложенных А. Пинским и поддержанной руководством Минобрнауки, фактически передает школы под управление бизнеса и будет означать начало процесса приватизации.

С учетом сказанного задача законодателя — приверженца самоуправленческих начал в образовательной политике — крайне сложна и неблагодарна. Однако тем необходимее ее решать, ибо сохранить и по возможности расширить законодательные гарантии развития самоуправления — значит защитить те слабые ростки нового, которые в будущем могут и должны стать одной из ведущих тенденций формирования новой цивилизации, именуемой нередко «обществом знаний».

3

Поскольку проблема коррупции в сфере образования является многоплановой и комплексной и не может быть детально рассмотрена в рамках настоящего доклада, остановимся вкратце, с одной стороны, на ее общем контексте, а с другой, — лишь на тех аспектах, которые связаны с проблемой управления образовательным учреждением, и сформулируем несколько основных тезисов.

1. Нередко встречающееся в публицистике и массовом сознании отождествление так называемых поборов с коррупцией неверно. В действительности к коррупционным можно отнести ту часть «поборов», которая

— имеет противозаконный характер;

— направляется на нужды обеспечения образовательного процесса в данном учреждении, но превращается в неофициальные дополнительные доходы руководителей и педагогических работников.

2. Как справедливо заметил экс-министр образования В. Филиппов, коррупцию в одной отдельно взятой области общественной жизни победить невозможно. Система образования представляет собой общественный институт и своеобразное зеркало макро-социальной системы, а потому речь может идти лишь об ограничении коррупции, о ее снижении до уровня более низкого, чем в иных общественных подсистемах.

3. Для целей настоящего доклада причины коррупции в образовании целесообразно разделить на три группы.

3.1. Социально-политические, включая:

— капитализм («рыночная экономика») на его первоначальном этапе;

— революционная и постреволюционная аномия, т. е. разрушение новейшей отечественной революцией 1990-х гг. системы ценностей не только советской эпохи, но в значительной мере и общечеловеческих ценностей вообще;

— бюрократический характер этой революции, бюрократические традиции в политической культуре и свертывание в начале XXI в. в результате построения различного количества «вертикалей» даже тех немногочисленных демократических институтов, которые возникли в конце 1980 — начале 1990-х гг.

3.2. Образовательно-политические, в том числе:

— крайне низкий уровень финансирования образования и оплаты труда в этой сфере;

— чрезмерно высокий уровень неравенства в доходах и социальном статусе в целом между педагогами и частью родителей в крупных городах.

3.3. Организационно-управленческие, в т. ч. поддающиеся ограничению средствами законодательства об управлении образовательным учреждением, включая правовые лакуны в регулировании:

— разграничения сфер бесплатного образования и платных образовательных услуг;

— внутреннего контроля со стороны администрации учебных заведений над деятельностью преподавателей и контроля над деятельностью руководителей образовательных учреждений со стороны общественного самоуправления.

4. Есть основания полагать, что широко приводимые в печати данные о коррупции в образовании (в частности данные Высшей школы экономики) заметно преувеличены, поскольку:

а) основаны на смешении полузаконных «поборов» на цели образования и незаконных доходов руководителей и педагогов образовательных учреждений;

б) получены путем экстраполяции практики учебных заведений в крупных городах (в особенности столичных) на провинциальные учебные заведения.

5. Тем не менее, проблема чрезвычайно остра и может быть решена лишь путем минимизации действия всех трех названных выше групп факторов, вызывающих коррупцию в образовании. Что же касается ее ограничения средствами законодательства, регулирующего деятельность учебных заведений, то в порядке дискуссии можно было бы рассмотреть следующие предложения, в т. ч. апробированные опытом отечественных общеобразовательных и профессиональных учебных заведений:

— обязательное публичное информирование родителей и (или) студентов о количестве собранных средств и направлениях их использования. В настоящее время это уже делается во многих образовательных учреждениях (в т. ч. на специальных стендах), что заметно уменьшает социальное напряжение в отношениях между родителями (обучающимися) и педагогическими коллективами;

— регулярные отчеты руководителей профессиональных учебных заведений перед коллективами преподавателей и студентов, а руководителей образовательных учреждений для детей — перед трудовыми коллективами и собраниями родителей, в том числе об использовании внебюджетных средств. Примером в данном случае может служить опыт ректора МГУ В. Садовниченко, который ежегодно отчитывается перед профессорами университета;

— обязанность руководителей учебных заведений, располагающих внебюджетными средствами, ежегодно предоставлять декларации о доходах по аналогии с теми, которые по закону предоставляются государственными гражданскими служащими;

— введение специальных телефонов доверия, пейджеров или специальных ящиков для сбора информации, куда студенты и старшеклассники могли бы передавать сведения о преподавателях или руководителях-взяточниках. Разумеется, такая информация может использоваться в качестве основы управленческих решений лишь после тщательной проверки. Данный метод также апробирован на практике;

— регулярные анонимные социологические опросы работников, студентов, старшеклассников по проблемам совершенствования управления учебным заведением, включая вопросы коррупции;

— запрет практики признания дополнительными образовательными услугами повторных зачетов и экзаменов, а также дополнительных занятий по подготовке к ним (в настоящее время в значительной части вузов нередки ситуации, когда преподаватель перед экзаменом прямо заявляет группе: все равно не сдадите, поэтому лучше сразу соберите деньги!);

— внешний контроль качества подготовки студентов путем приглашения экзаменаторов из других учебных заведений (применяется, например, в Московской финансово-юридической академии).

6. Очевидно, что подобные предложения, доведенные до уровня законопроекта, вызовут, мягко говоря, неоднозначную реакцию, если не будут сопровождаться повышением статуса педагогического работника и руководителя образовательного учреждения. Поэтому целесообразнее всего было бы принимать их «в пакете» с федеральным законом «О статусе педагогического работника» либо частью инкорпорировать в этот законопроект.

Предлагаемые меры в комплексе могут быть применены, преимущественно, по отношению к государственным образовательным учреждениям, а в отношении негосударственных — лишь выборочно. В противном случае руководители негосударственных учебных заведений оказались бы в крайне неравных условиях по сравнению с менеджерами в коммерческом секторе экономики.

7. Организационно-управленческие причины коррупции на уровне конкретного образовательного учреждения, как уже отмечалось, являются факторами третьей степени важности. Поэтому их влияние на ограничение коррупции будет исчисляться, скорее всего, не порядками, но процентами. Тем не менее, разработка антикоррупционного законодательства в образовании является чрезвычайно актуальной и важной как с политической, так и моральной точки зрения.

* * *

Три охарактеризованные выше проблемы управления учреждениями образования отнюдь не исчерпывают образовательно-политических аспектов данной темы. Однако, как представляется, именно они в данное время являются наиболее острыми, а их решение способно повлиять на будущее отечественного образования в целом. Поэтому разработка и принятие (либо, напротив, торможение) соответствующего законопроекта представляет отнюдь не только научно-теоретическую, но прежде всего практическую задачу. Трудности решения этой задачи на порядок превосходят сложность построения самых лучших теоретических моделей, но главное — требуют неординарных и совместных усилий образовательного сообщества, а это, в свою очередь, еще один тест на его способность к самоуправлению.

Опубликовано: Законодательное обеспечение управления образовательными учреждениями (организациями). Мат научн.-практ. конф. М.: Классик Стиль, 2005. С. 22—32.

НЕ ВСЯКИЙ ТРУД СОЗДАЕТ ЧЕЛОВЕКА

Во второй половине 1990-х гг. нами, группой членов Совета Федерации и депутатов Госдумы II созыва, были дважды инициированы законопроекты, направленные на установление мер дополнительной государственной поддержки системы начального профобразования. Убеждая депутатов Госдумы в необходимости такой поддержки, автор этих строк пытался объяснить коллегам, что экономический кризис не может быть вечным, что рано или поздно он сменится экономическим ростом, и тогда разрушенные «реформами» предприятия ощутят острый кадровый голод, прежде всего, на высококвалифицированных рабочих. Увы, оба закона получили вето Президента Ельцина, а для его преодоления не набралось 300 голосов даже во II Госдуме (как всегда в критических ситуациях, подыграла власти фракция ЛДПР).

Однако отсюда вовсе не следует, что нужно ограничивать право на высшее образование для всех желающих и способных его получить.

Во-первых, чтобы стимулировать развитие НПО, нужно понять причины его непопулярности, среди которых:

— высокая степень неравенства жизненных перспектив выпускников вузов и системы НПО (для удобства далее будем именовать их по-старому — ПТУ). Хотя и квалифицированный труд врача, учителя, работника культуры или ученого в постсоветской России крайне обесценен, все же среди преуспевших в жизни бизнесменов и менеджеров абсолютное большинство составляют люди с высшим образованием. Окончивших ПТУ среди них практически нет;

— крайне низкий уровень социальной поддержки учащихся ПТУ. Если расчетная стипендия студента вуза в реальных деньгах уменьшилась в постсоветский период не менее чем в 3,5 раза, студента ссуза — не менее чем в 7 раз, то учащегося ПТУ — не менее чем в 10 раз. Это очередной пример социальной политики последних 15 лет, основу которой составляет следующий принцип: чем меньше доходы общественной группы, тем больше их уменьшают. Исключение, пожалуй, составляет печально известный «закон

о монетизации», который, среди прочего, пытается решить проблему бедности путем перераспределения доходов внутри низшего класса: от бедных — к нищим;

— престижность умственного труда по сравнению с физическим, которая в постсоветский период не снизилась, но модифицировалась: в рамках умственного труда поднялся (вместе с уровнем оплаты и побочных доходов) престиж труда управленческого и с нуля до небес вырос престиж занятий бизнесом.

Во-вторых, необходимо иметь в виду, что соотношение кадров различной квалификации в составе занятого населения меняется вместе с уровнем экономического развития. По этому поводу невольно вспоминаю свою дискуссию в III Госдуме с представителем Правительства А. В. Логиновым в связи с обсуждением законопроекта, направленного на запрет сокращения бюджетных учебных мест в учреждениях среднего и высшего профессионального образования.

Представитель Правительства настаивал на отклонении законопроекта, мотивируя это как раз необходимостью баланса в кадровом обеспечении потребностей страны. По его утверждению, оптимальная структура кадров должна выглядеть следующим образом: четыре выпускника — с начальным профессиональным образованием, два выпускника — со средним профессиональным образованием, один выпускник — с образованием высшим. Мне пришлось возразить. Экономисты и социологи действительно считали такую структуру оптимальной... в 60-х гг. прошлого века! Теперь же наиболее передовые государства (Япония, Бельгия) поднимают вопрос об общедоступном высшем образовании, а футурологи полагают, что в будущее информационное общество смогут войти лишь те страны, которые обеспечат в составе работающего населения не менее 60% лиц с высшим образованием и учеными степенями. Понятно, что доля выпускников с таким образованием должна быть еще выше, чтобы компенсировать более низкий образовательный ценз работников старшего поколения. Прибавлю к этому, что, согласно американским данным примерно пятнадцатилетней давности, лица с образованием более 14 лет, составлявшие в США около четверти населения, создавали более половины валового внутреннего продукта.

Таким образом, для решения проблем кадрового обеспечения промышленности и сельского хозяйства нужно отнюдь не искусственное сокращение доступа молодежи к среднему и высшему профессиональному образованию, но совсем другие меры, а именно:

а) кратное увеличение государственной поддержки системы НПО, тех, кто в ней работает и учится;

б) бесплатное НПО для взрослых безработных, людей с низкой квалификацией и зарплатой, переселенцев из села и государств бывшего СССР в прямом соответствии с экономическими потребностями предприятий данного региона или муниципального образования;

в) поощрение развития такой системы высшего технического образования, в рамках которой студент, окончивший первый курс вуза, получает начальное профессиональное образование, второй или третий курс — среднее профессиональное образование. В этом случае вместо недоучившихся студентов страна получала бы квалифицированные кадры рабочих или специалистов среднего звена;

г) повышение оплаты труда квалифицированных рабочих, в том числе путем ограничения неравенства в ее уровне между управляющими и управляемыми (в России этот показатель много выше, чем в Европе и Японии).

Осмелюсь напомнить: идея производительного труда как необходимого условия многостороннего развития личности принадлежит не А. С. Макаренко, но глубокой социалистической традиции, начиная с XVI в. Макаренко же действительно на практике доказал ее продуктивность. Эта продуктивность подтверждается богатым опытом, в том числе кубинским, отечественным в советский период и опытом макаренковского движения в постсоветской России.

Не раз наблюдал совместную работу ребят и взрослых в школе Щетинина, где на равных сосуществуют три цикла: собственно школьные предметы, искусство (включая славянские боевые искусства) и жизнеустройство (включая навыки, необходимые в будущей жизни хозяину и хозяйке дома). Между прочим, практически все, что построено на территории школы в Текосе (Краснодарский край), сделано руками самих лицеистов. Лично поучаствовал в этом деле, положив пару кирпичей в стену нового корпуса. Каж-

дый из выпускников школы Щетинина получает обычно два образования: одно гуманитарное (чаще всего историческое), другое — инженерное (чаще всего строительное), и каждый владеет рабочей специальностью. Не раз пожимал твердые руки, в том числе девчат, которые днем успешно исполняли функции дежурных администраторов школы, а вечером работали каменщицами на очередной стройке.

На заседаниях Комитета по образованию и науке Госдумы IV созыва проблемы содержания образования (не говоря уже специально о трудовом воспитании) не обсуждались ни разу. Как известно, по причине однопартийной системы Дума из самостоятельного органа власти благополучно превратилась в отдел Правительства. Правительство же идет путем сокращения в школьном стандарте всего, что могло бы обеспечить многостороннее развитие личности ребенка, в том числе и образовательной области «Технология».

Что касается моей личной позиции, то она не менялась и, коротко говоря, сводится к следующему:

— современный школьник нуждается не столько в разгрузке, сколько в более разносторонней нагрузке. Из трех главных составляющих целостной личности: ум, чувство и воля — современная школа пытается развивать лишь одну — ум, да и то не всегда успешно. Поэтому уроки художественного развития, физкультуры и трудового воспитания должны быть выведены за пределы санитарных норм учебной нагрузки. Их число надо на уменьшать, но увеличивать;

— труд, в том числе производительный, был и остается одним из мощнейших факторов развития личности, а все разумные начинания и эксперименты в области трудового воспитания детей и молодежи заслуживают поддержки государства и общества;

— содержание и формы трудового воспитания должны развиваться, что называется, в ногу со временем. Если во второй половине позапрошлого века многостороннее развитие человека виделось классикам марксизма как простая смена физического и умственного труда (один и тот же работник попеременно выступает то как архитектор, то как тачечник), то сейчас доля физического труда в структуре труда производительного постоянно и неизбежно падает. Кстати, и Макаренко учил своих детей не примитивной работе, но труду высококвалифицированному на современных для его эпохи станках. Теперь же детям следует тем более прививать главным образом культуру умственного труда, тогда как труд физический, особенно на природе, остается прекрасной формой телесного развития и средством самообслуживания.

К сожалению, в постсоветской России утрачена еще одна функция труда, которая активно практиковалась в СССР, а сейчас практикуется на Западе, включая самые престижные учебные заведения. Речь идет о труде добровольцев (волонтеров), готовых таким образом внести свой вклад в общественно полезные дела. С детства привыкнув к тому, что тимуровские команды и юные коммунары бывают только при социализме, с удивлением и удовольствием узнал, что, например, в учебном плане Йельского университета в США около трети времени студента отводится на волонтерство, включая бесплатную работу в больницах, домах ветеранов, школах и т. п. Грустно, что под лозунгом движения в цивилизацию мы утрачиваем ее ростки в тех областях, где по праву могли бы претендовать на первородство.

Труд создал человека как род и необходим для воспроизводства его как личности. Если, конечно, это труд свободный, творческий и идущий рядом с образованием.

Опубликовано: Народное образование. 2005. № 6. С. 30—32 (под заголовком «Труд творческий, идущий рядом с образованием, необходим для воспроизводства человека как личности»).

РАССТРЕЛЯТЬ НЕ ДАДИМ — ПОХОРОНИМ ЗАЖИВО!

Русская пословица советует не рыть яму другому. Но что бы Вы сказали, читатель, о людях, которые вырыли ее... самим себе? Между прочим, именно так поступили многие ректоры, поддержав своим авторитетом на думских выборах 2003 г. партию «Единая Россия» и продолжая ее поддерживать, несмотря ни на что. Теперь же один из лидеров партии, Председатель думского Комитета по образованию и науке Н. Булаев внес законопроект, призванный «похоронить» вузовскую автономию и «построить» ректоров под очередную «вертикаль».

«Подмоченный пряник»

Строго говоря, законопроектов Н. Булаевым внесено два — в точном соответствии с известным принципом кнута и пряника. В качестве «пряника», помимо должности ректора, предлагается ввести в вузах должность Президента. Поскольку текст законопроекта не велик, приведем его целиком с комментариями.

«В высшем учебном заведении федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение, по представлению ученого совета высшего учебного заведения может учреждаться должность Президента, при этом в устав высшего учебного заведения вносятся соответствующие изменения».

Иначе говоря, ученый совет просит, а федеральное Министерство (или Агентство) вправе разрешить или не разрешить введение такой должности. Очевидно, что это не относится ни к региональным вузам, которые сначала были поставлены вне закона в результате принятия ФЗ № 122 от 22.08.2004 (так называемый закон о монетизации), а затем восстановлены в правах ФЗ № 199 от 31.12.2005, ни к муниципальным вузам, вопрос о «легализации», которых после все того же закона «о монетизации» в настоящее время рассматривается в Госдуме.

«Должности президентов высших учебных заведений замещаются лицами, имеющими опыт работы в должности ректора федерального государственного высшего учебного заведения».

Теперь становится понятным, для кого написан будущий закон, а именно: для ректоров вузов, которые вынуждены оставить эту должность после 65 лет. На заседании Президиума российского Союза ректоров в МГУ 21 декабря 2005 г. Н. Булаев прямо высказывался в том смысле, что законопроект призван обеспечить работой опытного ректора в том же вузе, которым он долгое время руководил. Посмотрим, так ли это.

«Кандидатура на должность Президента высшего учебного заведения направляется в ученый совет федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение».

Положение о Президенте высшего учебного заведения разрабатывается и утверждается соответствующим федеральным органом исполнительной власти».

Выясняется, что «пряник», предложенный ректорам главным образовательным «медведем», подмочен, причем с обеих сторон. С одной стороны, обращаясь с просьбой ввести должность Президента вуза, его ученый совет наверняка будет иметь ввиду собственного бывшего ректора, а получить может... совершенно другого! Ведь кандидатуру определяет федеральное Министерство (Агентство). С другой стороны, и положение о Президенте разрабатывает все тот же федеральный орган исполнительной власти. Будущий закон действительно призван трудоустроить бывших ректоров. Но каких — большой вопрос.

«Президент федерального государственного высшего учебного заведения избирается тайным голосованием простым большинством голосов на заседании ученого совета высшего учебного заведения на срок до пяти лет».

И больше никаких подробностей. Что будет, например, если ученый совет вуза хотел видеть Президентом бывшего ректора Иванова, а ему «предложили» Сидорова, и при этом ученый совет, вопреки духу времени, проявил характер и отказался избрать фактического назначенца своим Президентом, — что делать в этом и ему подобных случаях, законопроект умалчивает. Ясно одно: ни одному экс-ректору, не лояльному действующей власти и (или) лично руководителю федерального органа исполнительной власти, должность Президента, что называется, «не светит». Занимать же эти должности будут исключительно «свои», дай Бог, если не только по «медвежьей» или питерской принадлежности.

«Шелковый кнут»

Однако подмоченный «пряник» — ничто по сравнению с «кнутом», даже если для приличия его обматывают псевдодемократическими «шелками». Но прежде чем анализировать второй законопроект, напомним положения, которые содержатся в действующем Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», который в свое время мне приходилось разрабатывать в качестве руководителя рабочей группы Совета Федерации I созыва, а затем согласовывать с администрацией Президента

в качестве зампреда Комитета по образованию и науке II Госдумы. Пункт 3 статьи 12 закона гласит:

«3. Непосредственное управление высшим учебным заведением осуществляет ректор. Ректор федерального государственного высшего учебного заведения в порядке, установленном уставом высшего учебного заведения, избирается тайным голосованием на общем собрании (конференции) на срок до пяти лет и утверждается в должности федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение.

В случае мотивированного отказа федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение, утвердить кандидатуру, избранную на должность ректора федерального государственного высшего учебного заведения, проводятся новые выборы, при этом если кандидат на должность ректора набирает не менее чем две трети голосов общего числа участников общего собрания (конференции), он утверждается федеральным органом исполнительной власти в обязательном порядке».

Далее описываются две ситуации, делающие возможным назначение ректора: когда высшее учебное заведение в целом лишается государственной аккредитации по результатам аттестации или когда создается новый вуз. В обоих случаях назначение имеет временный характер. На упомянутом уже Президиуме Союза ректоров господину Булаеву мною был задан следующий вопрос:

— Изменения в действующий закон вносятся обычно, когда практикой доказана либо его неэффективность, либо порочность (например, коррупционность). Существуют ли официальные данные о том, сколько избранных ректоров провалили аттестацию вузов за последний год и сколько из них привлечено к уголовной ответственности? Разве ректоры — это та категория, среди которой много «братков»?

В ответ услышал:

— Это вопрос политический; мы можем обсудить его на Комитете.

Ситуация типична: в последнее время, когда у представителей «партии власти» нет аргументов, они обвиняют своих противников в политизации, а то и прямо в подготовке «оранжевых» революций. Для полной аналогии с известными годами не хватает только терминов «враг народа» или «антимедведская деятельность».

Обратимся теперь к тексту второго булаевского законопроекта.

«Непосредственное управление высшим учебным заведением осуществляет ректор. Кандидатура (кандидатуры) ректора проходит (проходят) рассмотрение в аттестационной комиссии соответствующего федерального органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия по установлению порядка аттестации руководящих работников федеральных государственных образовательных учреждений, действующей на общественных началах.

Положение об аттестационной комиссии разрабатывается и утверждается соответствующим федеральным органом исполнительной власти».

В этом тексте обращают на себя внимание три обстоятельства.

Во-первых, не ясно, кто и как выдвигает кандидатов на должность ректора. Законопроект допускает, что Рособрнадзор будет делать это сам и сам же аттестовывать своих кандидатов.

Во-вторых, даже если кандидатуры будет выдвигать вуз, у исполнительной власти возникает возможность отсева любой из них вплоть до всех вместе и выдвижения собственного кандидата.

В-третьих, вводится своеобразное бюрократическое «самообслуживание», а именно: положение об аттестационной комиссии разрабатывает тот же орган, который призван его исполнять. Тем самым ликвидируется возможность любого внешнего контроля, в том числе даже со стороны одних бюрократических структур над другими. Тот факт, что вновь создаваемая аттестационная комиссия должна работать на общественных началах, представляет собой не более чем забавную деталь и никак не меняет бюрократической сути законопроекта. Однако продолжим его цитирование:

«Рекомендованная (рекомендованные) аттестационной комиссией кандидатура (кандидатуры) на должность ректора направляется (направляются) в ученый совет высшего учебного заведения.

Ученый совет высшего учебного заведения согласовывает дату заседания общего собрания (конференции) с федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого

находится высшее учебное заведение, создает комиссию по выборам ректора и проводит всю предвыборную работу по организации и проведению общего собрания (конференции).

Ректор федерального государственного высшего учебного заведения в порядке, установленном уставом высшего учебного заведения, избирается тайным голосованием на общем собрании (конференции) на срок до пяти лет и утверждается в должности федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение».

Итак, если отсечь юридическую шелуху, суть законопроекта сводится к назначению ректора путем согласования кандидатуры между двумя государственно-бюрократическими структурами при формальном участии коллектива высшего учебного заведения. Одна из них (в настоящее время Рособрнадзор) вправе предложить кандидатуру и аттестовать ее по правилам, установленным этой же структурой. Другая (Министерство или Федеральное Агентство) контролирует всю процедуру псевдовыборов, включая их дату, а затем еще и утверждает ректора! Что называется, привел Бог Еву к Адаму и говорит: выбирай себе жену. Разница лишь в том, что в данной случае «Еву»-ректора приводит в коллектив «Архангел», но зато политико-образовательный «Всевышний» наделяется правом утверждения или неутверждения этого «брака».

Есть ли «в поле войны»

Придя 24 декабря 2005 г. на заседание Президиума Российского Союза ректоров, был уверен, что законопроект будет отвергнут. Основанием для такой уверенности служили не только явное ущемление законопроектом личных интересов многих ректоров, но и «рекомендации по вопросу изменения действующей структуры руководящих органов высших учебных заведений и процедуры их формирования» совместной рабочей группы РСР и Министерства образования и науки РФ по подготовке нормативных правовых актов в области образования и науки, полученные незадолго до этого профильным думским Комитетом. Прочитав лишь несколько положений этого документа.

«При отсутствии четкого разграничения компетенции ректора и Президента создается реальная угроза возникновения двоевластия в вузе, что приведет к снижению эффективности управления вузом, к биполярности внутри трудового коллектива, к снижению персональной ответственности руководящих должностных лиц перед государством за результаты деятельности вуза, к ухудшению, в конечном итоге, качества образования и другим негативным последствиям».

«Законопроектом № 235712-4 предлагается изменить предусмотренный действующим законодательством об образовании демократический порядок избрания ректоров вузов тайным голосованием на альтернативной основе трудовыми коллективами самих вузов с последующим утверждением избранного ректора федеральным органом исполнительной власти... и установить неприемлемую для научно-педагогического сообщества процедуру их фактического административного назначения».

«Введение предлагаемого законопроектом № 235712-4 дополнительного административного фильтра — аттестационной комиссии... с неопределенными законом статусом и полномочиями — будет иметь последствием бюрократизацию государственной системы управления вузами, что, безусловно, снизит эффективность кадровой политики в сфере образования в целом».

«Следует особо подчеркнуть, что предлагаемый в законопроекте № 235712-4 порядок замещения должности ректора высшего учебного заведения является серьезным отступлением:

— от фундаментальных принципов независимости и автономии вузов «по отношению к любой политической и экономической власти», являющихся основой Болонского процесса, в который Российская Федерация вступила в 2003 г., и рекомендованных ЮНЕСКО и Советом Европы;

— от основных положений европейской конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию (ЕТС № 165), которую, «придавая большое значение принципу автономии учебных заведений и сознавая необходимость утверждения и защиты этого принципа», подписала и ратифицировала Российская Федерация (Федеральный закон от 14 мая 2000 г. № 65-ФЗ)».

Выяснилось, однако, что руководящий орган Российского Союза ректоров не готов сказать власти «нет», даже тогда, когда речь идет об их собственных жизненных интересах. На заседании Правления преобладала следующая позиция: конечно, это шаг назад,

но в современных условиях надо искать компромисс с властью. Именно в этом духе высказался Президент РСР, ректор МГУ В. Садовничий. А ректор Санкт-Петербургского государственного университета технологии и дизайна В. Романов заявил еще определеннее: нынешней власти нужно «бросить кость»... Мое выступление, резко отвергающее законопроект, оказалось единственным. Приведу его основные положения.

1. Поскольку предложенные Н. Булаевым законопроекты имеют ярко выраженный политический характер, споры об их юридической форме в настоящее время, по меньшей мере, преждевременны. Так, предметом юридической трактовки является вопрос о применимости к вузам п. 3 ст. 35 Закона РФ «Об образовании», устанавливающего, что «непосредственное управление государственным или муниципальным образовательным учреждением осуществляет прошедший соответствующую аттестацию заведующий, директор, ректор или иной руководитель (администратор) соответствующего образовательного учреждения». Разработчики законопроекта о фактическом назначении ректоров ссылаются на необходимость приведения текста Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в соответствие с этой нормой, тогда как совместная рабочая группа Российского союза ректоров и Министерства образования и науки РФ по подготовке нормативных правовых актов в области образования и науки доказывает неприменимость данной нормы к процедурам вузовского самоуправления, ссылаясь именно на специальный характер закона.

На мой взгляд, самым простым способом устранения юридической двусмысленности было бы дополнение именно ст. 35 базового закона указанием на то, что названная выше норма применяется «за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом».

2. С образовательно-политической точки зрения законопроект о введении должности Президента вуза, как уже отмечалось, представляет собой своеобразный «пряник», хотя и изрядно «подмоченный». Именно поэтому законопроекты внесены в паре, в точном соответствии с банальной, но веками отработанной технологией социального управления.

3. Ключевым в паре является законопроект о фактическом назначении ректоров, который резко ограничит (если не уничтожит) автономию вуза и наверняка скажется на всей его жизни, включая уровень академической и политической свободы, характер отношений между руководителями и подчиненными, между преподавателями и студентами и т. п.

4. Установленная действующим законом демократическая модель избрания ректора с последующим его утверждением федеральным органом исполнительной власти и возможностью преодоления двумя третями голосов членов общего собрания (конференции) вуза «вето» этого федерального органа по существу списана с парламентской демократии. Напротив, схема, предложенная Н. Булаевым, списана с процедуры фактического назначения губернаторов, недавно установленной под предлогом борьбы с терроризмом. Для полной аналогии остается только наделить федеральный орган исполнительной власти правом распускать общее собрание (конференцию) вуза в случае отказа от утверждения предложенной начальством кандидатуры ректора. Впрочем, не удивлюсь, если при современном административном раже «горизонтальных вертикальщиков» («вертикальщики» — по отношению к народу, «горизонтальных» — для вышестоящего начальства) и эта идея будет принята, что называется, «на ура».

Похоже, со времен Салтыкова-Щедрина мало что изменилось. Страну пытаются вернуть к старому принципу: «я — начальник, ты — дурак...». Но теперь и «начальник», и «дурак» — оба «в законе».

5. Нетрудно понять, что после принятия закона ректорский корпус в России может «перетряхиваться» вместе со сменой партийной принадлежности Президента, премьера или даже министра образования, а каждые новые президентские или думские выборы станут для ректоров фактором стресса. Впрочем, антистрессовое средство известно и многими уже испробовано — достаточно «перевступить» в новую «партию власти». А это, говорят, как женитьба, — трудно только в первый раз.

6. Но все это — сравнительные частности по сравнению с главным: предложенный Н. Булаевым законопроект — не столько о ректорах, сколько о судьбе отечественного образования в целом, и вот почему.

На протяжении 1990-х гг. и в самом начале XXI в. в России действовали два самых мощных в хорошем смысле этого слова лоббиста образования: профсоюз работников обра-

зования и науки и Российский Союз ректоров. Именно при их решающем участии защитникам образования в Парламенте удалось сорвать многочисленные планы массовой приватизации образовательных учреждений и другие разрушительные предложения отечественных псевдореформаторов. Совершенно очевидно: если бы булаевские законопроекты были приняты уже тогда, а ректоры фактически назначались властями, их сопротивление антиобразовательной политике было бы сломлено давным-давно. Впрочем, судя по характеру обсуждения этих законопроектов на Президиуме РСР, оно наполовину сломлено уже сейчас.

Не менее очевидно и другое. Закон о фактическом назначении ректоров станет прологом осуществления всех тех мер, против которых, несмотря на общее смягчение позиций, продолжает выступать РСР, включая массовую приватизацию образования под видом превращения государственных учреждений в пресловутые АУ (автономные учреждения) и ГАНО (государственные автономные некоммерческие организации). Политический смысл булаевского закона, собственно говоря, к тому и сводится, чтобы устранить на этом пути одно из последних препятствий.

Поэтому, выступая на президиуме РСР, я позволил себе напомнить ректорам, что их корпоративный интерес в данном случае полностью совпадает с государственным: защищая себя, они смогут защитить и отечественное образование как основу будущего страны; отказываясь же от самозащиты, «сдают» сторонникам элитарной модели образовательной политики и его интересы.

Впрочем, в каждой драме есть и своя комедия. В соответствии с этим законом жанра, в думском Комитете по образованию и науке от сторонников булаевских законопроектов я услышал следующий аргумент в их защиту: если мы сейчас не сделаем этого сами, Правительство просто проведет через Думу закон о назначении ректоров без всяких ограничительных процедур.

Поскольку этот, как сказал бы поэт, «жалкий лепет оправдания», слышу не в первый раз, хотел бы обратить внимание читателя лишь на два обстоятельства.

Во-первых, «партия власти» имеет в Госдуме 300 голосов, что позволяет ей не только отклонить, но и принять любой закон, даже вопреки мнению Президента. Разумеется, Россия — не Европа. Там «партия власти» — это партия, которая имеет власть; а у нас, согласно грустной шутке, это партия, которую имеет власть. И все же, если она хоть в какой-то степени представляет собой «медведя», а не «пресмыкающееся», ей ничего не стоит провалить правительственный законопроект о назначении ректоров, если такой будет внесен. Разумеется, назначение ректоров укладывается в логику разного рода «вертикалей», однако для Правительства и администрации Президента это отнюдь не вопрос жизни и смерти.

Во-вторых, логика защитников нового законопроекта напоминает формулы типа: чтобы этого не сделал другой, я лучше задушу тебя сам! Или: чтобы вузовскую демократию не «расстреляло» Правительство, мы лучше сами ее «похороним заживо»!

Уверен: Российский Союз ректоров вполне способен остановить принятие антидемократического закона. Для этого достаточно, например, объявить о готовности в знак протеста к массовому выходу из «Единой России» или о выражении недоверия каждому депутату, кто проголосует за законопроект, независимо от его фракционной принадлежности. Однако сначала нужно вспомнить собственные традиции 1990-х: не бросать власти «кость», которая может оказаться собственным «черепом», но, вновь осознав свою ответственность перед отечественным образованием, разогнуться и прямо посмотреть ей в лицо.

Окажется ли РСР на это способен, покажет съезд ректоров, предварительно намеченный на 15 февраля.

Опубликовано: Новые известия. 2006. 17 янв.

3.6. ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС: СОДЕРЖАНИЕ, ТЕХНОЛОГИИ, ОРГАНИЗАЦИЯ

ЗАКОН О ШКОЛЬНОМ СТАНДАРТЕ: ЕСТЬ ПОВЕСТИ ПЕЧАЛЬНЕЕ НА СВЕТЕ

Журнальная статья на политическую тему, даже если речь идет об образовательной политике, отличается от статьи в газете тем, что всегда рискует устареть. В дни, когда пишутся эти строки, проект ФЗ «О государственном стандарте общего образования» (под таким названием он был принят Госдумой в первом чтении) уже подготовлен ко второму

чению, а потому, хотя и существует чисто теоретическая вероятность вмешательства «Его Величества Случая», можно подводить первые итоги многолетней работы. Увы, итоги не радостные.

Образовательные стандарты: необходимость и задачи

Общеизвестно: в российском педагогическом сообществе продолжаются дискуссии о том, нужны ли образовательные стандарты вообще. Помимо естественной реакции интеллигентов на само слово «стандарт» применительно к духовной сфере, эти дискуссии связаны и с отечественным историческим опытом. В начале 1980-х гг. российское образование имело государственные деньги, хотя и не очень большие, но не имело достаточной свободы. В конце 1980-х гг. оно получило значительную свободу и сохранило деньги. С начала 1990-х гг. деньги исчезли, а вслед за тем началось и ограничение свободы. Наученные горьким опытом «реформ», педагоги, естественно, волнуются: как бы не потерять последнее — оставшуюся часть академических свобод. Такая опасность вполне реальна, но с законом, о котором идет речь, к счастью, никак не связана. Поясним это чуть подробнее.

Оставляя в стороне идеологические дискуссии, участники которых именуют советскую систему образования то лучшей в мире, то «инструментом тоталитаризма», отметим, что по соотношению финансовых затрат и достигаемых результатов она была одной из самых эффективных. Столь высокая эффективность во многом стала следствием того, что в свое время Россия выбрала для массовой школы так называемый «королевский» путь классического образования с высоким научным уровнем, ориентированный на возможность продолжения обучения в вузах. Тем не менее, содержание образования в советской системе было весьма унифицированным, поскольку регулировалось единым учебным планом и едиными учебными программами по каждому предмету — действительно довольно жесткими.

Не все понимают, что государственный образовательный стандарт — не то же самое, что школьная программа, привычная в отечественной школе. Программа охватывает все, чему следует и можно учить; стандарт — лишь тот минимум, которому нельзя не научить и который обязан освоить выпускник. Идея государственных образовательных стандартов была заимствована разработчиками первой редакции Закона РФ «Об образовании» (1992 г.), скорее, из опыта индустриально развитых стран с децентрализованной системой образования, а не из отечественного прошлого. Соответственно, переход к стандартам от единых программ — это не ограничение академической свободы, но, напротив, ее расширение. При этом, по замыслу разработчиков закона, государственные образовательные стандарты должны были выполнить следующие основные задачи.

Во-первых, установить обязательный минимум содержания образования и требования к уровню подготовки выпускников, а тем самым — юридический критерий контроля его качества. Без стандартов невозможна государственная аттестация обучающихся и образовательных учреждений.

Во-вторых, сохранить единство образовательного пространства в такой крупной, многообразной и многонациональной стране, как Россия, а также обеспечить возможность нострификации документов об образовании с другими государствами.

При отсутствии стандарта трудно понять, как будет продолжать образование ребенок при переезде, скажем, из Москвы в Краснодар или с Камчатки на Чукотку. Учитывая, что в постсоветский период в массовом сознании в качестве социального идеала вместо коммунизма на некоторое время утвердилась так называемая американская модель, стоит заметить, что и в США в последнее время все большее число специалистов приходят к пониманию необходимости федеральных образовательных стандартов. В период пребывания российской парламентской делегации неоднократно приходилось слышать от руководителей образования штата Коннектикут (одного из самых передовых по уровню школ) высказывания на тему о том, что здесь американская система должна взять пример с российской. Как однажды заметил У. Черчилль, американцы всегда принимают правильные решения, но после того, как попробуют все неправильные.

В-третьих, стандарты призваны обеспечить преемственность различных уровней образования. С этой точки зрения, самая острая проблема в настоящее время — несоответствие учебных программ в средней школе и программ вступительных экзаменов в вузы.

Введение школьных стандартов не гарантирует решения этой проблемы, но при правильных управленческих действиях способно его приблизить.

В-четвертых, защитить здоровье обучающихся путем установления максимальной учебной нагрузки. Стоит заметить, что простое сокращение числа учебных часов, к которому нередко сводятся дискуссии по этой проблеме, ставит больше вопросов, чем решает: дети оказываются предоставленными улице и телевизору (неизвестно, что хуже), снижаются нагрузки и зарплаты педагогов и т. п. Много перспективнее механического сокращения выглядит разнообразие: в стране немало школ, где, наряду с обычными предметами, много времени уделяется труду, искусству, физкультуре и спорту. Давно известно, что смена видов деятельности — лучший отдых.

В-пятых, стандарты предназначены и для реализации воспитательной функции образования. Именно эта функция труднее всего поддается законодательному регулированию, хотя закон определяет образование как процесс воспитания и обучения, отдавая тем самым названной функции приоритет. Стандарты, в частности, по гуманитарным дисциплинам — один из немногих законодательных инструментов ее реализации. Вспомним хотя бы известную остроту: Советский Союз — единственная страна, где прошлое непредсказуемо! Хотя в ней есть доля правды, советское воспитание было неизменно патриотическим. Теперь же, по данным социологического исследования 42 тыс. учащихся ПТУ, примерно 31,2% детей не хотели бы родиться и жить в России, а еще 21,6% затруднились с ответом на этот вопрос¹. Принятие закона о госстандарте общего образования, в принципе, позволяло не только ориентировать школу на патриотическое воспитание, но и сделать, наконец, отечественное прошлое предсказуемым, не меняя оценки с каждым новым Президентом, как прежде — с каждым новым Генеральным Секретарем.

Наконец, в-шестых, стандарты должны стать основой бюджета образования. По действующему закону, они увязаны с нормативами финансирования образовательных учреждений различных типов, видов и категорий. Ссылаясь на отсутствие стандартов, Правительство РФ почти 12 лет не представляет в Парламент расчетные нормативы финансирования образования, которые должны ежегодно утверждаться одновременно с федеральным бюджетом.

Вместе с тем следует понимать, что стандарт, как и современные механизмы управления образованием вообще, — это оружие обоюдоострое. Перечисленные выше позитивные функции он может выполнить лишь при условии, что будет полноценным в количественном (учебные часы) и содержательном плане. Неполноценный стандарт, напротив, может привести к снижению качества образования и уровня его финансирования. Схема проста и Правительство пыталось апробировать ее в период так называемого «Очередного этапа реформирования образования» (1997—1998 гг.): минимум содержания образования понимается буквально (например, сводится к функциональной грамотности); соответственно, до предела сокращается количество учебных часов; все, что сверх того, переводится на платную для гражданина основу. Понятно, что такой стандарт способен принести только вред.

Увы, забегая вперед, следует признать, что большинство перечисленных выше задач закон о школьном стандарте не выполнил. Его с полным правом можно было бы назвать «законом упущенных возможностей».

История вопроса: неожиданный гибрид

С юридической точки зрения, введение государственных образовательных стандартов определялось первой редакцией Закона РФ «Об образовании», принятой летом 1992 г. Статья 32 этого закона относит разработку и утверждение образовательных программ к компетенции образовательного учреждения, а министерским образовательным программам отводит лишь роль примерных. В такой ситуации государственные образовательные стандарты остаются единственным механизмом регулирования содержания программ на федеральном уровне. Учитывая, с одной стороны, особую важность школьного образования как базисного, а с другой, — установленную Конституцией обязательность основного

¹ Воспитательная работа в новых условиях (опыт учреждений профессионального образования): Науч.-метод. сборн. / Авт.-сост. И. П. Смирнов, Е. В. Ткаченко. М.: Изд. отдел НОУ ИСОМ, 2003. С. 26.

общего образования (неполной средней школы), первая редакция Закона требовала, чтобы стандарт основного общего образования утверждался высшим органом государственной власти в Российской Федерации (в то время — Съезд народных депутатов России). Поскольку после 1993 г. в стране был создан двухпалатный парламент, во второй редакции Закона утверждение государственного стандарта основного общего образования было передано на уровень федерального закона.

Первый законопроект на тему о государственном стандарте основного общего образования был внесен в 1997 г. группой членов Совета Федерации и двумя депутатами Государственной Думы второго созыва, включая автора. Законопроект подготовил большой коллектив сотрудников Российской академии образования во главе с В. С. Ледневым и М. В. Рыжиковым. Незадолго до того он выиграл конкурс, проводившийся Министерством образования. Законопроект группы Леднева включал множество содержательных норм, а также предложения, определяющие основное содержание материала и требования к уровню подготовки выпускников по образовательным областям и учебным предметам.

Любой закон о школьном стандарте дискусионен, причем тем более, чем больше в нем содержания. Однако особенность кампании, развернутой в печати против данного законопроекта, заключалась в ее политическом характере. Журналисты газет («Комсомольская правда», «Московский комсомолец») объявили его проявлением «заговора коммунистов», хотя среди 15 субъектов права законодательной инициативы членов КПРФ было 2, но традиция есть традиция: как и в конце 1930-х, конкуренты из иных научных школ теоретические разногласия перенесли на почву политической борьбы.

Стремясь достичь согласия в педагогическом сообществе, Председатель думского Комитета по образованию и науке И. И. Мельников и автор этих строк в 1998 г. попытались объединить усилия двух основных групп разработчиков школьных стандартов (Леднева и Фирсова), однако это не удалось. Представители обеих групп заявили, что их концепции несовместимы. Помню, как это удивило депутатов Думы, где периодически находили компромисс даже Жириновский с Явлинским! В итоге в условиях серьезных разногласий в образовательном сообществе закон через Парламент, хотя имели для этого все возможности. Вероятно, это было ошибкой руководители думского Комитета не решились проводить кой, а правильное решение состояло в том, чтобы принимать закон без предметных приложений.

В 2000 г. законопроект, затрагивающий проблемы школьного стандарта, внесли депутаты фракции «Яблоко» под претенциозным названием «О конституционных гарантиях прав граждан в области общего образования». Помимо стандартов, проект был призван регулировать механизмы финансирования образования и оплаты труда педагогических работников. Оставляя в стороне содержание законопроекта в целом¹, отметим лишь несколько ключевых идей, связанных с концепцией образовательного стандарта для средней школы.

Первое. При разработке образовательных стандартов и программ теории «Яблока» (А. Пинский, Э. Днепров и др.) предлагали во главу угла поставить функциональную грамотность.² Рациональным содержанием этой идеи было усиление практической направленности образования. Известно, что по данным сравнительных международных исследований, именно по способности применять знания, по практическим умениям (компетенциям) российские школьники заметно отстают от большинства сверстников из индустриально развитых стран³.

Однако введение в России американской модели школьного обучения, ориентированной, главным образом, на функциональную грамотность, — модели, отставание которой уже признано и американским руководством, — способно лишь понизить образовательный уровень отечественной школы, причем вопреки собственным традициям и современ-

¹ См. об этом, например: *Смолин О. Н.* Излом: иное было дано? Проблемы революции, демократии и образовательной политики в социально-политическом процессе 90-х гг. М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 2001. С. 247—255.

² Программа Объединения ЯБЛОКО в области образования. М., Объединение ЯБЛОКО: Комиссия по образованию, 1999. С. 20.

³ Основные результаты международного исследования образовательных достижений учащихся PISA-2000 (краткий отчет). М., 2002.

ным мировым тенденциям. Так, по свидетельству Майкла Барбера (советника Тони Блэра), одна из главных задач британской образовательной политики в среднесрочной перспективе состоит в повышении уровня знаний школьников в средних классах и, соответственно, в усложнении школьных программ. Аналогичные задачи были поставлены перед американской системой образования президентами Б. Клинтон и Дж. Бушем. Как уже отмечалось, и в досоветское, и в советское время достоинствами российской системы образования были фундаментальность и качество знаний, а также ориентация на воспитание гражданственности и духовности. Усиление практической направленности школьного образования должно осуществляться не взамен этих достоинств, но в дополнение к ним.

Второе. Разработчики из «Яблока» фактически представили в Государственную Думу проект закона не о государственном образовательном стандарте, но о том, кто и как должен этот стандарт принимать. Так, в проекте почти ничего не говорилось о минимальном содержании образования как ключевом элементе стандарта. И хотя думский Комитет по образованию и науке солидаризировался с авторами законопроекта в том, что разрабатывать минимальное содержание образования должны, прежде всего, не чиновники или депутаты, а представители образовательного сообщества, отсюда вовсе не следует, будто закон вообще должен обходить своим вниманием вопросы содержания образования. По мнению большинства депутатов Комитета, даже если это содержание не удастся включить непосредственно в «тело» закона, законодатель обязан расставить все необходимые «флажки», которые определяли бы направления деятельности исполнительной власти.

Третье. Законопроект предполагал возможность замены в основной школе учебных предметов интегрированными курсами, что фактически уничтожило стандарт. Любая школа смогла бы по своему «проинтегрировать» курсы в рамках, например, образовательной области «естествознание»: одна сделала бы крен в сторону биологии, другая — химии, третья — физики, а четвертая — географии. В результате трудно представить, как учащиеся смогли бы переходить из одной школы в другую, сдавать экзамены в профессиональные учебные заведения, а школы — обеспечивать более или менее одинаковый образовательный уровень выпускников.

Есть основания полагать, что идея интегрированных курсов в законопроекте прямо связана с идеей приоритета функциональной грамотности в программе «Яблока». Очевидно, что функциональная грамотность вполне возможна и без глубокого изучения фундаментальных законов различных наук — достаточно общего знакомства на обзорных уроках, например, с теми областями естествознания, которые на бытовом уровне могут быть полезны каждому. Однако если Соединенные Штаты в последние десятилетия регулярно удовлетворяли свои потребности в математиках и специалистах других фундаментальных наук за счет СССР, Индии, Китая и Южной Кореи, то совершенно очевидно, что Россия в ближайшее время себе этого позволить не сможет, ибо направление «миграции умов» здесь прямо противоположное: не приток, а утечка. Помимо этого, следует иметь в виду, что если дети из семей с высокими доходами смогли бы покрыть недостаток фундаментального образования в школе, то дети из семей с низкими доходами вместо полноценного образования получили бы лишь вожделенную разработчиками законопроекта функциональную грамотность.

19 сентября 2000 г. проект ФЗ «О конституционных гарантиях граждан в области общего образования» обсуждался на парламентских слушаниях, однако поддержки профильного Комитета и большинства участников не получил.

Однако судьба законопроекта, хотя претенциозные намерения авторов реализовать и не удалось, оказалась в целом оптимистичной. После того, как в послании Федеральному Собранию Президент России заявил о необходимости принятия федеральных образовательных стандартов и на этой основе — федеральных нормативов финансирования образования, летом 2001 г. под эгидой Министра образования РФ была создана совместная рабочая группа с участием представителей обеих палат парламента и различных думских фракций, включая председателя профильного думского комитета И. И. Мельникова, будущего председателя того же комитета А. В. Шишлова и автора этих строк. На основе двух законопроектов: «О государственном стандарте основного общего образования» и «О конституционных гарантиях прав граждан на общее образование» группа подготовила третий, дав ему название «О государственном стандарте общего образования».

Законопроект оказался гораздо более содержательным, чем проект депутатов фракции «Яблоко», но гораздо более рамочным, чем проект группы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Отметим, что в нем не нашлось места ни образовательным ваучерам, ни изменению статуса государственных образовательных учреждений, ни идее замены системы учебных предметов интегрированными курсами — словом, ни одному из концептуальных положений, способных вопреки громкому названию, превратить инициативу депутатов фракции «Яблоко» в закон о ликвидации конституционных прав граждан в области образования. Позиция сочетания принципиальной критики с предложением конструктивных альтернатив, занятая большинством Комитета Государственной Думы по образованию и науке, в тот период дала положительный результат.

От первого чтения ко второму: вперед — назад

Несмотря на концептуально-содержательную «чистку», которой подверглись исходные законопроекты в министерской рабочей группе, гибридный проект ФЗ «О государственном стандарте общего образования» был принят в более или менее приемлемом для образовательного сообщества виде. В него удалось, в частности, внести следующие положения:

— 11-летний срок обучения в средней школе. Это не означает, что с принятием закона «двенадцатилетка» становится невозможной, однако, если Правительство соберется ее вводить, это сделать предстоит через федеральный закон. Значит придется представить Парламенту финансовые расчеты, программу создания материально-технических условий, информацию о готовности новых учебников и т. д.;

— перечень образовательных областей и учебных предметов, соответствующий отечественной традиции и мировой практике. Тем самым должен быть положен конец попыткам замены систематизированных предметных курсов упрощенными интегрированными аналогами (о чем уже говорилось выше);

— полноценное количество часов, не позволяющее сократить финансирование государственного стандарта общего образования (11500 при шестидневной учебной неделе и 10500 — при пятидневной) и т. п.

Подготовка законопроекта ко второму чтению длилась почти два года и не случайно, ибо в процессе работы сталкивались две противоположные тенденции. Депутаты ответственного парламентского Комитета стремились наполнить проект новыми нормами, сделать его более содержательным, а представители Правительства (точнее Минфина) и Главного государственного правового управления (ГГПУ) Президента, напротив, последовательно выхолощивали все существенное, что удалось включить в закон при первом чтении. Одобренные Комитетом поправки к законопроекту содержали, в частности, следующие важные новации.

Во-первых, механизм нормативного финансирования образования был прописан более подробно, чем в действующем Базовом Законе, причем таким образом, чтобы уменьшить возможность злоупотреблений со стороны финансовых органов. Напомню читателю, что нормативы, как и стандарты, могут быть «палкой о двух концах». Если исполнительная власть будет руководствоваться принципом действующего Закона РФ «Об образовании» «бюджеты — под нормативы», учебные заведения получат больше денег, педагоги — более высокую зарплату, а учащиеся — достойные условия обучения. Если же возобладает принцип «нормативы под бюджет», результаты окажутся прямо противоположными: современные ничтожные деньги будут механически поделены на количество учащихся «душ» по известной формуле: «Вот тебе три рубля — и ни в чем себе не отказывай».

Во-вторых, поскольку еще в первом чтении в законопроект не были включены нормы, определяющие содержание школьного образования, Комитет стремился ограничить возможности произвольных субъективистских решений со стороны чиновников не только финансовых органов, но и профильного Министерства. Глубоко убежден: государственные образовательные стандарты, как и управление образованием вообще, должны быть делом государственно-общественным. Это забота не столько министерских чиновников и членов парламента (при всем уважении к тем и другим), сколько самого образовательного сообщества. Именно поэтому Комитет Госдумы по образованию и науке настаивал на том, чтобы подготовка и принятие школьного стандарта осуществлялись при участии Российской академии образования, Российской академии наук, Российского Союза ректоров, других общественных и государственно-общественных объединений, главной ус-

тавной целью которых является содействие образованию, а также экспертов, предложенных профильными парламентскими комитетами.

В-третьих, и, пожалуй, главное. Комитет попытался изменить саму концепцию государственных образовательных стандартов, усилив ее защитную функцию. Согласно действующему закону, в структуру стандарта входят обязательный минимум содержания образования, максимальная учебная нагрузка и требования к подготовке учеников. Было предложено добавить к этим характеристикам образовательного процесса еще и стандарт на образовательные условия. Смысл предложенного нововведения предельно прост: государство не имеет права требовать высокого качества обучения, пока не предоставило школе необходимого материального-технического и финансового обеспечения. К сожалению, Правительство не раз демонстрировало попытки исполнять Закон РФ «Об образовании» по частям: в том, что касается требований к работе образовательных учреждений и педагогов, — в полном объеме, а в том, что касается условий для них, включая оплату труда, — как придется. Расширяя понятие образовательного стандарта за счет условий получения образования, мы попытались исключить возможность такого «очень частичного» исполнения закона.

Увы, все эти важные положения были вычеркнуты из текста законопроекта по требованию Минфина и ГППУ Президента. Более того, само Министерство образования настояло на том, чтобы исключить из него количество часов, которые должен финансировать бюджет субъекта Федерации, а также перечень учебных предметов. В результате закон оказался почти совершенно «опустошенным».

Учитывая курс правительства, расклад сил в Третьей и Четвертой Государственной Думе, а также возможность президентского вето, Комитет по образованию и науке был поставлен перед выбором: либо принимать закон в предельно усеченном виде, либо не принимать его вовсе. Мы избрали, как представляется, линию меньшего зла.

Правда, автору удалось включить в его текст две защитные нормы. Первая защищает право ребенка на систематическое образование в основной школе (цитирую по тексту, подготовленному ко второму чтению):

Статья 11, пункт 3. «На ступени основного общего образования замена таких учебных предметов, как «русский язык», «литература», «история», «математика», «физика», «химия», «география» и «биология», интегрированными курсами или образовательными областями не допускается».

Вторая норма защищает от чрезмерной «стандартизации» право на эксперимент:

Статья 11, пункт 5. «Общеобразовательное учреждение вправе осуществлять учебный процесс в соответствии с экспериментальной образовательной программой в порядке, определенном Правительством Российской Федерации».

Однако даже с учетом приведенных положений количество оставшихся в законе норм прямого действия, защищающих права обучающихся и педагогов, можно, пожалуй, пересчитать по пальцам одной руки. Не случайно ГППУ Президента настояло, в конце концов, и на изменении названия закона. Теперь оно звучит так: «Об основных положениях, о порядке разработки и утверждения государственного образовательного стандарта общего образования» (по тексту, подготовленному ко второму чтению). С этим, учитывая реальный «секвестр» содержания документа, пришлось согласиться и профильному думскому Комитету. Тем не менее, учитывая, что «защитные нормы» в законе все же остались, что закон очень нужен управленцам, поскольку содержит мало регулятивных норм, определяющих компетенции и зоны ответственности, что, наконец, в целом закон отвечает принципу «не навреди», немногочисленное образовательное лобби в парламенте (КПРФ, «Родина», более половины депутатов, не входящих в группы) решила его поддержать.

Итог неутешителен. В результате почти семилетней работы «гора родила мышь»: закон о стандарте урезан до того, что его трудно узнать «родителям», а тем, кто учится и учит, он почти ничего не дает. Однако, на фоне жестких антисоциальных законов, вступающих в действие с 2005 г., а также, учитывая, что политика — это искусство возможного, ситуацию, пожалуй, следует оценивать с помощью перефразированного Шекспира: «Есть повести печальнее на свете» — или будут..

НОВЫЙ БУП: ДИСКУССИЯ В ДУМЕ

19 ноября 2003 г. последнее заседание думского Комитета по образованию и науке было посвящено одной из самых важных проблем образовательной политики — обсуждению очередной версии базисного учебного плана для средней школы. Слава Богу, образовательное сообщество постепенно переходит от вопроса: сколько лет учить? К более важной проблеме: чему учить?

Поскольку дискуссия в Комитете была долгой и бурной, а возможности газетной публикации ограничены, позволю себе высказать личную точку зрения на новую версию БУПа, исходя из известного принципа: «успехи — наряду с недостатками».

К первым (достоинствам) в проекте нового БУПа — и с этим соглашались большинство участников дискуссии — можно отнести:

— ранее (со второго класса) начало изучения иностранных языков. Как известно, относительно слабая подготовка по этому предмету была одним из немногих недостатком советской школы;

— отказ от введения начальной военной подготовки в виде отдельного предмета, стремление сохранить ее только в качестве части курса «Обеспечения безопасности жизнедеятельности». Эта тема уже не раз обсуждалась на страницах «УШ»;

— замена недельного БУП годовым. Это предложение поддерживалось уже не столь однозначно: ее сторонники указывали на возможность более гибкого построения системы занятий (например, перемещение одночасового годового курса в одно из полугодий по 2 часа в неделю); однако скептики обращали внимание на то, что, если курс имеет продолжение в следующем классе, концентрация всех занятий по нему в первом полугодии еще хуже, чем «размазывание» по одному часу на целый год.

Слабыми же сторонами нового проекта, по мнению большинства участников дискуссии, включая автора, являются следующие.

1. Сокращение естественнонаучного компонента образования в основной школе, в особенности биологии и географии. Именно этот компонент был одной из самых сильных сторон отечественного образования, что признается и зарубежными организациями. Теперь же его предлагают сократить и в старшей школе, в частности, путем внедрения интегрированных курсов по естествознанию. Поскольку учебные предметы могут интегрироваться в такие курсы самым различным образом, эта идея грозит уничтожить само понятие стандарта: переходя из одной школы в другую, ребенок может столкнуться, когда курс естествознания либо построен совершенно иначе, либо уже пройден, что угрожает пробелами как в образовании, так и в документе, удостоверяющем его получение. Между прочим, предлагаемая авторами проекта нового БУПа идея стандарта не по годам обучения, но по ступеням обучения, грозит еще большим разрушением стандарта и основ академической мобильности, ибо в разных классах разных школ будут изучаться совершенно разные предметы.

2. Одностороннее, «функциообразное» развитие личности. По крайней мере, со времен Канта и Гегеля известно, что целостное развитие человеческого духа (не говоря уже о гармоническом развитии личности вообще) предполагает единство разума, чувства и воли. Образовательные программы в современной российской школе явно искривлены в сторону развития ума (причем не всегда успешно) за счет других составляющих личности. Новый БУП этот перекос явно усилит. Прежде всего в нем предполагается значительное сокращение курса технологии, который прежде именовался «трудовым обучением». Между тем, при таком подходе ребенку будет много труднее не только приобрести элементарные навыки, необходимые в жизни, но и сформировать волевые качества. Стоит заметить, что, несмотря на идеологические сальто-мортале, в современной России существует и развивается довольно влиятельное макаренковское движение: многие школы, ПТУ и детские дома решают таким образом не только воспитательные, но также финансовые и материально-технические проблемы.

Аналогичная ситуация с литературой, которая также подвергается сокращению. В России она всегда была фактором нравственного воспитания, причем, думаю, более мощным, чем могли бы стать специальные курсы этики в случае их введения в школе. В послесоветское время, однако, литературу все более сводят к литературоведению, «художественным особенностям», а теперь и вовсе пытаются сократить. Смысл перемен понятен: идеалы Пушкина и Баратынского, Достоевского, Толстого и Чехова плохо совместимы с современными примитивизированными стереотипами «рыночной экономики».

Однако очередное принесение нравственных идеалов в жертву официальной идеологии уже имеет и будет иметь тяжелые социальные и даже экономические последствия: в современном, а тем более в будущем информационном обществе труд, как средство к жизни, явно уступает по эффективности труду, как средству самореализации.

Разумеется, участники обсуждения хорошо понимали, что объем БУПа ограничен санитарными нормами. Как выразился первый зам. Министра образования В. Болотов, «катафалк не резиновый». Однако, на мой взгляд, стоит вернуться к вопросу о том, чтоб уроки физической культуры, а также, как минимум, часть уроков технологии (труд на свежем воздухе) и уроков по искусству были выведены за пределы допустимой учебной нагрузки, поскольку в действительности «разгружают» ребенка. Известно, что отдых — это смена деятельности.

3. Сокращение конкретного материала в пользу абстракции: в частности, предполагается сократить в основной школе курс истории в пользу обществоведения. Интересно, что в этом отношении новации педагогов времен новейшей российской революции явно повторяют опыт их предшественников периода революции предыдущей. В 20-х гг. прошлого века в советской школе также предлагали заменить исторические курсы обществоведческими, полагая, что последние более соответствуют задачам формирования нового человека. Вот только модель этого нового человека мыслилась совершенно иначе. Идеология и здесь явно преобладает над «общечеловеческими» ценностями.

4. Тяжелая форма изложения. Ею страдают не только практически все версии государственных образовательных стандартов. Но и многие современные школьные учебники. В этой связи полезно было бы чаще вспоминать рассуждения В. Гете об уровнях освоения человеком научного материала: 1) просто и плохо; 2) плохо и сложно; 3) хорошо и сложно; 4) хорошо и просто. И пусть четвертый уровень не всегда достигим, но стремиться к нему следует неизменно.

5. Цена вопроса. Выступая на заседании думского Комитета 19 ноября, первый зам. Министра образования В. Болотов высказывался в том смысле, что больших затрат не потребуется: учебники все равно переиздаются каждый год, реактивы, компьютеры и карты нужны в любом случае и т. п. Понятно, что недофинансирование современной школы «в разы» — не вина Министерства образования и органов управления им на местах: они лишь пытаются правильно разделить те «три рубля», которые удастся получить от органов финансовых с пожеланием «ни в чем себе не отказывать». Однако и обманываться насчет цены вопроса не следует. Новый БУП за те же деньги — это полная утопия. Он потребует не просто переиздания, но подготовки нового поколения учебников, переподготовки учителей и вузовских преподавателей, дополнительных затрат на информатизацию и т. п. Интересно, что от авторов любой законодательной инициативы требуют ее финансово-экономического обоснования. Но почему-то для правительственных инициатив это условие обязательным не считается.

6. Недостаточная экспертиза. Уверен: до окончательного утверждения такого важного документа, как новый БУП, необходимо получить официальное экспертное заключение от Российской Академии наук, Российской академии образования, Российского Союза ректоров, Российского Союза директоров средних специальных учебных заведений, Ассоциации Роспрофтех, родительских и других организаций, позицию которых можно интерпретировать как социальный заказ. К стати сказать, эта мысль в усеченной форме содержится и в решении Комитета. Поскольку БУП должен быть прежде всего делом не государственных чиновников и депутатов, но самого образовательного сообщества, в идеале его следует принимать при наличии положительных заключений всех или большинства названных организаций. Серьезного внимания заслуживает также предложение вводить новый БУП не одновременно во всей школе, но по ступеням обучения, начиная с начальной, где он вызывает наименьшие разногласия.

Какой будет окончательная версия нового БУПа — пока не очевидно. Строго говоря, он должен приниматься после подписания Президентом Федерального Закона «О государственном образовательном стандарте общего образования», рассмотрение которого в очередной раз отложено из-за позиции президентской администрации. Думский Комитет по образованию и науке предложил самому себе вернуться к рассмотрению вопроса в первом полугодии следующего года. Но это будет уже новый Комитет...

ВСЕ НАЧИНАЕТСЯ С УЧЕБНИКОВ

С начала 90-х гг. в стране начался настоящий бум в издании школьных учебников. На этой ниве в короткое время расцвело, как говорил классик, сто цветов, вступили в соревнование сто школ. И хорошо, казалось бы: те, кто учит и учится, получили возможность выбрать из многообразия учебников лучшее. Но тут же начались нестыковки: приходит в школу один учитель и начинает работать по одной системе учебников, доходит до определенного класса, а для этого класса нужных учебников нет, или приходит другой учитель, который придерживается совсем иной системы преподавания и у которого свое представление об учебной литературе, и снова возникают проблемы.

Половодье учебников приняло характер стихийного бедствия, потому и было принято Федеральным экспертным Советом и Министерством образования РФ решение сократить их количество по меньшей мере в три раза. Но и после этого учебников и учебных пособий еще очень много. Хотя не так как прежде — по каждому предмету не более трех. Причем жестко ставится вопрос, чтобы эти комплекты были сквозными. К примеру, с пятого по девятый класс. По целому ряду предметов естественно-математического цикла уже выпущены учебные пособия трех типов. Например, по физике — для физико-математических школ, для обычных школ и для гуманитарных. Разумеется, они отличаются по содержанию, методике изложения материала, но у них и разное назначение.

Содержание учебной литературы, и прежде всего гуманитарной, не на шутку тревожит многих преподавателей средней школы. Если в советский период учебники по гуманитарным предметам, прежде всего по истории и обществоведению, были «переидеологизированы» и в них преобладала коммунистическая или псевдокоммунистическая идеология, то в первой половине 90-х гг. в тех же курсах истории и обществоведения наметился крен в противоположную сторону.

Вместо того чтобы написать объективно историю страны, включая историю советской эпохи, авторы учебников поступили точно так же, как авторы сталинского «Краткого курса» 1938 г. Лишь поменяли один цвет на другой. Хотя еще Стендаль говорил: история любого народа, в особенности история революции любого народа, пишется двумя красками: красной и черной.

Под флагом разрыва с традициями советской эпохи в учебной литературе была принята попытка разрыва с более глубокими историческими традициями российской культуры вообще.

Учебники литературы, препарированные в 90-х гг., довольно наглядно свидетельствуют: началось тотальное «вычищение» русской классики. Ее место сплошь и рядом заняли современные весьма посредственные, а то и просто сомнительные произведения.

Печально, но учебная литература пошла на откровенный разрыв с патриотической традицией отечественной культуры. Вот довольно талантливый, по моему мнению, писатель Владимир Кунин пишет книжку, в которой восхваляется смелость и предприимчивость людей, бегущих из России. И эта книга находит себе место в школьных программах...

Ну а чему удивляться, если до сих пор во многих школах в ходу учебник Кредера по новейшей истории. В первых изданиях его впрямую доказывалось: главную роль в разгроме Гитлера сыграли англо-американские войска. Умалчивается, что Восточный фронт был главным фронтом Второй мировой войны, что именно здесь, как признал Черчилль, была перемолота гитлеровская военная машина. В какой стране допустим подобный черный пиар против своего прошлого? Раскройте любой учебник по истории тех же США. Тут что ни страница, то сплошные гимны демократизму, патриотизму, героизму. И даже не самые светлые моменты истории поданы в духе: «Права или нет — это моя страна».

Депутаты Государственной Думы неоднократно поднимали вопрос о содержательной стороне учебников. Еще в 1996 г. были проведены парламентские слушания на тему «Образование и национальная безопасность России». Лейтмотив их: образование — такой же серьезный фактор национальной безопасности, как военная и экономическая безопасность страны.

В 1998 г. было принято специальное постановление Государственной Думы о преподавании истории. Причем за него тогда проголосовали депутаты самых разных фракций — и левые, и правые. Депутаты предложили создать межведомственную комиссию с участием представителей министерств, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации для оценки того, что происходит у нас с преподаванием истории. Было сказано

о необходимости перехода от циклического принципа преподавания истории к линейному принципу, чтобы преподавание истории не пытались закончить в 9-м классе, а потом снова возвращались в 10—11-м, а начинали изучение истории в средних классах и заканчивали в 11-м классе, с тем чтобы наиболее сложные периоды истории приходились как раз на выпускные классы, когда дети уже будут подготовлены для самостоятельного понимания проблем, не будут пугливо повторять вызубренное, не понимая сути заученного.

Это тем более важно, что трактовка советского и постсоветского периода по-прежнему вызывает серьезные идеологические разногласия. Если мы хотим воспитать в будущих гражданах уважение к собственной стране, то должны всячески препятствовать попыткам любых конъюнктурщиков перелицовывать историю страны. История всегда связана с сегодняшним днем. Без уважительного отношения к ней вряд ли можно серьезно надеяться на экономическое возрождение страны.

Сейчас многие стесняются разговоров о патриотизме, патриотическом воспитании, а вот американцы, которых мы часто принимаем за образец, наоборот, строят на этом большую политику.

С моей точки зрения, курс отечественной истории должен говорить всю правду о нашей стране, ее бедах, проблемах, взлетах, падениях. Нам действительно досталась великая и трагическая история. Мы не должны стыдиться ни ее далекого, ни близкого прошлого.

Я совершенно уверен, что советский период был периодом наивысшего взлета в российской истории. Никогда еще наша страна не была второй сверхдержавой мира и, боюсь, никогда уже не будет. Никогда еще с ней не связывалось в мире столько надежд. Но нельзя забывать и того, что цена этого величия державы была столь огромна. И все это со школьной скамьи должны усвоить наши дети, принимая душой не лубочные картинки прошлого, а суровые, правдивые реалии минувших лет.

В ходе долгой, кропотливой работы депутатами Государственной Думы подготовлен законопроект об обеспечении доступности учебников. Мы считаем, что федеральный бюджет должен взять на себя значительную часть расходов по их выпуску. У каждого ученика должен быть по каждому предмету толковый учебник. Иначе быть не может, если мы хотим дать полноценное образование учащимся наших школ.

К сожалению, напрямую прописать в законопроекте, какие учебники у нас должны быть и каких быть не должно, довольно сложно. Мы, конечно, можем записать и, я надеюсь, запишем там, что свобода преподавания и свобода информации не могут использоваться для насаждения бездуховности и пренебрежения к истории своей Родины, а также для разжигания национальной и расовой розни. Но этого явно недостаточно. На помощь депутатам должны прийти, с одной стороны, исполнительная власть, с другой, — общественность. Считаю, учебное книгоиздание должно быть совместным делом государства и общества.

К сожалению, даже доступность учебного книгоиздания будет сейчас поставлена под вопрос. Большинство моих коллег с подачи правительства провалили наши поправки к Закону о налоге на прибыль, равно как и к Закону о налоге на добавленную стоимость, которые сохраняли существовавшую систему налоговых льгот для учебного книгоиздания. Сейчас, правда, НДС снижен с 20 до 10%, но это не то же самое, что нулевая ставка. По расчетам Министерства образования, в случае отмены всех налоговых льгот на учебное книгоиздание, с учетом роста цен на бумагу, к 1 сентября 2002 г. цена одного школьного учебника может достичь 100 руб. Если учесть, что для первого класса нужно 9 школьных учебников, то я думаю, что родители вряд ли скажут спасибо правительству, Президенту, да и нам, депутатам Государственной Думы.

Опубликовано: Российская Федерация сегодня. 2002. № 4. С. 2—3.

БУДЕТ ЛИ УЧЕБНИК ДОСТУПЕН КАЖДОМУ

Проблема учебного книгоиздания в России остается одной из наиболее острых. Знаю российские регионы, где обеспеченность детей учебниками колеблется на уровне 50%. Внутри обозначенной проблемы можно выделить несколько направлений.

Направление первое — доступность учебников каждому школьнику. Вопрос решался по-своему в разных странах и в разные времена. В советский период учебники дотиrowались государством и были крайне дешевы. В этом смысле их доступность сомнению не

подлежала. В Соединенных Штатах Америки, «самой капиталистической из всех капиталистических стран», понятие бесплатного образования толкуется таким образом, чтобы бесплатным был и учебник, без которого это образование невозможно. Я наблюдал муниципальные школы в нескольких штатах, и везде дети получают возможность пользоваться бесплатными государственными учебниками. Кстати, не могу не отметить, что представление в России об американской системе образования сплошь и рядом извращено. Долгое время наши средства массовой информации убеждали народ, что в США все образование платное. На самом деле, не менее 90% американских школьников учатся бесплатно. Иное дело, что сверх бюджета эта школа финансируется за счет пожертвованных различных фондов и ряда других источников.

Еще одна возможная версия доступности учебного книгоиздания — это адресная поддержка малообеспеченных семей в приобретении учебников.

В настоящее время в Государственной Думе находятся на рассмотрении два законопроекта. Один из них подготовлен группой депутатов комитетов по образованию Совета Федераций и Госдумы (в их число входит и автор этих строк). Другой — подготовлен депутатами, представляющими Комитет по информационной политике. Оба проекта исходят из того, что нужно обеспечить учебниками всех детей. Но второй проект предусматривает, что издание школьных учебников финансируется целиком за счет федерального бюджета. Проект же группы депутатов нашего Комитета предполагает финансирование 70% выпуска учебников из федерального бюджета, остальных 30-ти — из региональных, муниципальных бюджетов и т. д. Как ни странно, хотя проект Комитета по информационной политике подписан в основном депутатами от правящей партии, он оказывается более левым и менее проходимым, чем проект, предложенный нашей группой.

Попытки обеспечить издание школьных учебников за счет федерального бюджета предпринимались в Государственной Думе давно — начиная с первого созыва. Но ни разу не заканчивались успешно. Неоднократно вето на такие законы накладывал Президент Б. Н. Ельцин. В настоящее время идут согласительные процедуры с тем, чтобы на основе двух законопроектов выработать единый. При голосовании во втором чтении бюджета на 2003 г. на пленарном заседании Госдумы отдельно выносилась поправка депутатов нашего Комитета, предполагающая, как минимум, два миллиарда рублей на помощь субъектам Федерации в издании учебников. К сожалению, она была провалена — за нее, как и за большинство других поправок, связанных с образованием, проголосовали Компартия, Агрпромышленная депутатская группа и фракция «Яблоко». Остальные фракции — лишь в незначительной степени.

Направление второе — количество книг и их вариативность. Оба названных выше законопроекта вновь относятся к этой стороне вопроса по-разному. Комитет по информационной политике считает, что учебник по предмету должен быть один для всей страны. А мы говорим о сохранении вариативности, в частности, о норме, согласно которой учебников должно быть не меньше трех по каждому предмету. Чем закончатся переговоры, сказать сложно. Но одна из возможных версий такова: согласие будет достигнуто на цифре два-три. Мы прекрасно понимаем, что вводить один-единственный учебник — значит, возвращаться к унификации. С другой стороны, ясно, что безбрежное количество учебников, порожденное в 1990-е гг., связано с ростом бюджетных расходов и невозможностью контроля Министерством образования использования учебников в школе (кстати, в Закон «Об образовании» сравнительно недавно внесена следующая поправка: в учебном процессе следует использовать учебники, имеющие соответствующий гриф Министерства, и, следовательно, во внеучебном процессе могут использоваться и другие книги).

Нельзя из крайности — безбрежной вариативности — бросаться в другую крайность — ликвидацию вариативности вообще.

И, наконец, вопрос о качестве книг для школы. Он заслуживает отдельного рассмотрения. Коротко можно сказать о том, что качество учебников определяется двумя обстоятельствами: уровнем подготовки авторов и позицией экспертных советов и Минобразования.

Хочется надеяться, что в результате всех переговоров и политической борьбы в нашей школе сохранится много учебников — хороших и разных.

ЕЩЕ ОДНИ «ПОХОРОНЫ»

— Товарищ, чего вы так бесцеремонно прорываетесь на Красную площадь? Здесь государственные похороны. У вас что, пропуск?

— Нет, у меня абонемент...

Именно этот популярный анекдот начала 80-х гг., когда членов Политбюро хоронили одного за другим, вспомнился мне 12 мая в день рассмотрения и, скажем сразу, отклонения Госдумой IV созыва очередного проекта федерального закона, направленного на поддержку образования. На сей раз это был законопроект «Об издании учебной литературы и обеспечении ее доступности», предложенный группой членов Совета Федерации и депутатов Госдумы, включая автора этих строк. Анекдот же вспомнился потому, что IV Дума и ее профильный комитет с самого начала выступили в законодательстве как «похоронная команда» не предлагающая собственных прообразовательных законов, но успешно «закапывающая» чужие. За прошедшие полтора года среди «закопанных» оказались федеральные законы «О дополнительном образовании», «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» и еще добрый десяток более мелких законопроектов, предложенных думскими депутатами предыдущих созывов или региональными законодателями. Теперь в этом «синодике убиенных» оказался и новый закон об учебниках. Хотя мог бы помочь — родителям, детям, педагогам...

В последние годы ситуация с учебной литературой для школ улучшилась, но все еще выглядит тревожно:

- обеспеченность учебниками составляет не более 80%, т. е. каждый пятый ребенок их не имеет, а в некоторых регионах — каждый второй;
- каждый второй учебник служит дольше нормативного срока, установленного в 4 года (Не уверен, что в детских руках такая «продолжительность жизни» реальна);
- каждый 4-й учебник морально устарел.

Напомню: в разные годы советской эпохи школьные учебники либо закупались родителями за копейки (основную часть издательских расходов оплачивало государство), либо выдавались бесплатно через школьные библиотеки. В самой рыночной из стран запада — США — большинство детей учатся в бесплатной государственной или муниципальной школе с бесплатными учебниками. Насильственно собирать деньги с родителей там никому в голову не приходит, хотя их зарплата — не наша: вполне бы это позволила.

Современная государственная политика России в области учебного книгоиздания представляет собой уравнение, как минимум, с семью величинами, причем половина из них — неизвестные, а вторая половина — отрицательные.

1. Бюджет. Как известно, федеральная власть ответственность за учебное книгоиздание сняла с себя полностью. Это более чем странно, как минимум, по трем причинам.

Во-первых, федеральное министерство по-прежнему намерено примерно на три четверти задавать школе федеральный компонент образовательного стандарта и определять список допущенных или рекомендованных школьных учебников. Однако как можно «заказывать музыку», если не собираешься платить?

Во-вторых, именно федеральный бюджет остается самым богатым уровнем бюджетной системы России. Для того, чтобы решить проблему доступности учебного книгоиздания, как это было предусмотрено нашим законопроектом, потребовалось бы около 8 млрд. руб., т. е. чуть более 1% от дополнительных доходов федерального бюджета 2004 г. (685 млрд. руб.). Кстати, согласно законопроекту, за счет средств федерального бюджета должны были финансироваться:

приобретение по заявкам субъектов РФ для 70% обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях учебников и учебных пособий из числа изданий, включенных в федеральный комплект, их доставка до территории соответствующего субъекта РФ;

приобретение учебников и учебных пособий для всех обучающихся в государственных и муниципальных специальных (коррекционных) образовательных учреждениях и государственных и муниципальных образовательных учреждениях, использующих учебные издания на языках коренных малочисленных народов Севера, а также их доставка до образовательного учреждения;

приобретение учебников и учебных пособий для обучающихся в подведомственных образовательных учреждениях, если их обучение осуществляется за счет средств федерального бюджета, и доставка учебных изданий до образовательного учреждения;

приобретение учебников и учебных пособий из числа изданий, включенных в федеральный комплект, для всех педагогических работников государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений, осуществляющих обучение за счет средств учредителей этих образовательных учреждений.

Естественно, такого «наглого» покушения на казну в пользу детей, студентов и педагогов авторам законопроекта не могли простить ни правительство, ни «верные Русланы из Госдумы». Пусть дети остаются малограмотными, зато нефтедоллары в американских ценных бумагах «будут целее».

В-третьих, передача в регионы вопросов обеспечения школьников учебными изданиями приводит к крайней неравномерности финансовых затрат на эти цели. Так, по данным, собранным Издательством «Просвещение», за первый квартал 2005 г. на эти цели выделили:

Самарская область — 46,8 млн. руб.;

Татарстан — 40 млн. руб.;

Московская область — 30 млн. руб.;

Ханты-Мансийский автономный округ — 30 млн. руб.;

но:

Костромская область — 2 млн. руб.;

Рязанская область — 1 млн. руб.;

Белгородская область — 0;

Ярославская область — средств выделять даже не планирует.

Можно ли в подобных условиях обеспечить равенство прав граждан на школьное образование, пусть решает читатель.

2. Налоги. Во всем «цивилизованном мире» учебное книгоиздание платит налоги по сниженным ставкам, а иногда не платит вовсе. Россия в последние 4 года, как обычно, шла иным путем:

— отменена льгота по налогу на прибыль для книгоиздателей;

— уменьшена льгота по налогу на добавленную стоимость (вместо нулевой ставки — 10%) ;

— провален закон о льготах по НДС для учебных изданий на магнитных носителях (пусть знают, как осваивать новые информационные технологии);

— Правительство постоянно угрожает отменить все оставшиеся налоговые льготы.

Естественно, это вызвало значительный рост цен на учебные издания. Однако робкая попытка авторов законопроекта вернуть издателям налоговые льготы вызвала недовольство со стороны чиновников — авторов официального заключения Правительства.

3. Образовательные стандарты. Очевидно, без стабильных стандартов не может быть и стабильных учебников. Однако на данный момент:

— федеральный закон, призванный установить хотя бы правила и процедуры принятия школьного стандарта, по-прежнему готовится ко второму чтению в Госдуме;

— федеральный стандарт общего образования, утвержденный Приказом Министерства образования РФ от 5 марта 2004 г., подвергается критике, в том числе с точки зрения законности самого приказа;

— новые предложения Минобрнауки РФ об исключении из образовательных стандартов минимального содержания образования способны привести либо к полному размыванию стандарта, либо, если произойдет переход к регулированию посредством обязательных, а не примерных школьных программ, — к резкому ограничению вариативности школьного образования.

4. «Правила игры». Кстати, о вариативности. «По зову сердца», совпадающему с указаниями «свыше», критикуя законопроект на пленарном заседании Госдумы 12 мая, председатель думского Комитета по образованию и науке Н. Булаев обвинил авторов в намерении узаконить «вольницу для издателей». Пришлось ответить: желающие «слегка придушить» свободу всегда объявляют ее «вольницей». Суть дела предельно проста: Н. Булаев выступает за то, чтобы по каждому предмету в школе был только один учеб-

ник, тогда как авторы законопроекта «Об издании учебной литературы»... предлагают, чтобы таких учебников или учебных пособий было не менее трех. Между прочим, даже в советский период запрета на альтернативные учебники и учебные пособия не существовало. Видимо, часть политико-образовательной элиты настолько устала от «демократии», что мечтает «догнать и перегнать», — не ясно только, кого.

На основании многочисленных встреч с издателями и авторами учебников могу твердо утверждать: все они требуют одного — стабильных «правил игры». Именно такие правила и были предложены в рамках отвергнутого законопроекта. Оценку новым правилам, предложенным новым руководством Минобрнауки РФ, призвано дать само образовательное сообщество. Однако вряд ли правильно, если в футболе или хоккее размеры поля, количество игроков и другие правила будут меняться с каждым новым президентом федерации.

5. Содержание учебника. Особенно острые споры периодически возникают в отношении гуманитарных курсов, причем в оценках по-прежнему господствует субъективизм. Так, учебник по новейшей истории Кредера, который несколько региональных законодательных органов специальными решениями рекомендовали не использовать на своей территории, в связи с антипатриотическим, по их мнению, освещением истории Второй мировой и Великой Отечественной войны, в школе по-прежнему в ходу. Однако учебник Долуцкого мгновенно из употребления выведен. По слухам из источников, близких к первоисточнику, раздражение высшей власти вызвал проблемный вопрос, отвечая на который ученики должны были согласиться или не согласиться с утверждением Г. Явлинского о том, что современная Россия развивается в направлении полицейского государства.

В условиях отечественной «демократии с национальной спецификой» правила присвоения и снятия грифа с учебных книгоизданий крайне желательно установить законом с тем, чтобы Россия перестала, наконец, быть страной с непредсказуемым прошлым, изменяющимся с каждым новым высокопоставленным «летописцем».

6. Форма. Не секрет: многие отечественные учебники крайне сложны по форме изложения, что отбивает у детей интерес к учению и создает у них впечатление собственной интеллектуальной неполноценности. Полагаю, что авторам учебных изданий полезно было бы руководствоваться замечанием В. Гете о четырех уровнях овладения материалом:

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

Если для монографий или вузовских учебников достаточно третьего уровня, то тем, кто пишет для школы, абсолютно необходимо подняться до четвертого. Поможет ли этому установленная Министерством образования и науки двойная экспертиза, когда Российская академия наук оценивает научность содержания, а Российская академия образования — психолого-педагогические и методические аспекты учебного издания, покажет практика.

До 12 мая седьмым неизвестным в уравнении об обеспечении школьников учебной литературой была судьба самого закона. Однако теперь и эта неизвестная величина стала отрицательной. Вот результаты голосований за законопроект: Фракция КПРФ — 97,9%; Фракция «Родина» — 92,5%; Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения — 23,8%; Фракция «Единая Россия» — 1,6%; Фракция ЛДПР — 0%.

Призывая «похоронить» очередной важный для образования закон, председатель комитета Н. Булаев обещал в скором времени «родить» новый. Как говорится, дай Бог! Однако пока полуторагодовая история IV Госдумы в отношении образовательного законодательства — это история «умертвий», а не рождений нового.

Опубликовано: Вести образования. 2005. № 9—10. С. 2 (под заголовком «Похоронный» абонемент).

РУССКИЙ ЯЗЫК КАК ГОСУДАРСТВЕННЫЙ: СОХРАНИМ ЛИ ВЕЛИКИЙ И МОГУЧИЙ?

Если образование — фундамент культуры, то язык — почва и культуры, и образования. А сверх того язык — одна из главных скреп нации и государства.

Именно поэтому на протяжении нескольких последних лет внимание средств массовой информации и многих граждан привлекал к себе Закон «О государственном языке Российской Федерации». После долгих обсуждений в феврале 2003 г. Госдума незначительным большинством голосов, наконец, приняла его, однако через несколько дней Совет Федерации Закон отклонил, предложив создать согласительную комиссию.

Как соавтор Закона хорошо знаю его сильные и слабые стороны, но остановлюсь на наиболее острых вопросах, по которым содержание закона обсуждалось в Парламенте и СМИ.

1. Свобода нерусских по национальности граждан России общаться на родных языках. Интересно, что тревогу по этому поводу при обсуждении в Парламенте не высказал ни один депутат, представляющий национальные меньшинства, но исключительно депутаты праволиберальной ориентации от Союза Правых Сил и «Яблока».

Тревога эта по большей части ложная, поскольку Закон не отменял и не изменял норм действующих федеральных актов, регулирующих функционирование в России национальных языков. Среди них законы «О языках народов Российской Федерации», «О культурно-национальной автономии», «Об образовании», провозглашающие право республик в составе России и других субъектов Федерации устанавливать на своей территории второй государственный язык, право лиц нерусской национальности получать образование на родном языке и т. п. Иное дело, что эти права нередко лишь декларируются. Но это уже вопрос не закона, а его исполнения.

Я предлагал даже ввести экзамен на знание русского языка, но только для федеральных государственных служащих и только категории А (Президента, членов Правительства, депутатов Парламента и т. п.). Смысл предложения заключался вовсе не в том, чтобы заставить нерусских граждан России в принудительном порядке изучать русский язык, но в том, чтобы стимулировать русских относиться к своему языку с должным уважением. Честное слово, грустно слышать, когда депутаты или члены Правительства говорят: «нонче», «хочете» или «согласно закона»... Ведь такие ошибки не прощаются даже школьнику.

2. Запрет ненормативной лексики при использовании русского языка как государственного. Парадоксально, но эта очевидная норма подвергалась критике одновременно с противоположных сторон. Сначала один из депутатов Союза Правых Сил пытался доказывать, что нельзя ограничивать свободу личности выражаться, как ей того хочется, и при этом ссылаясь на классиков. Затем его коллега по фракции упрекал закон в том, что он допускает использование ненормативной лексики в тех случаях, когда это является неотъемлемой частью художественного замысла. Наконец, лидер ЛДПР требовал предоставить ему список слов, запрещенных к употреблению.

Моя же позиция сводится к тому, что закон призван регулировать официальное использование русского языка, а вовсе не описывать, сочиненные для близкого круга приятелей и знакомых. Вести же, например, официальную переписку с помощью площадной брани, кажется, никому в голову еще не приходило.

3. Ограничения на употребление иностранных слов при наличии русских аналогов. Аргументы противников закона основывались на том, что русский язык отличается исключительной способностью к заимствованию иноязычной лексики. Утверждали, например, что, если следовать букве закона, нельзя употреблять половину используемых в нем терминов и даже депутатов следует называть «народными избранниками».

Однако авторы закона имели в виду только неоправданные заимствования при наличии общеупотребительных аналогов в русском языке. Такие слова, как «депутат», «президент», «конституция», будучи иностранными по происхождению, давно стали русскими по сути и вошли в ткань нашего языка. Однако термины типа «спикер» или «саммит» имеют более точные отечественные заменители: «председатель» и «встреча».

Не следует думать, что Россия — единственная страна, пытающаяся с помощью закона защитить государственный язык — основу национальной культуры. Подобные законы принимались, например, во Франции, причем французы не скрывали, что собираются ограничить американизацию культуры, защититься от примитивизма и «попсы». Уверен: стремление защитить государственный язык нельзя считать проявлением «квасного» патриотизма. В свое время вполне европеизированный Александр Грибоедов произнес устами своего вполне европеизированного героя Александра Чацкого:

Чтоб умный, бодрый наш народ
Хотя б по языку нас не считал за немцев!

В общем, бурные дискуссии вокруг закона, не затрагивающего основ экономики или социальной жизни, вскрыли глубинное различие двух позиций. Те, кто хочет, чтобы Россия сохранилась в качестве особой цивилизации, особой культурной единицы, высказывались за него. Те же, кто не обеспокоен возможностью утраты культурной самобытности и выталкиванием России «на задворки мировой цивилизации», — против.

Когда готовится этот отчет, невозможно предсказать, чем закончится история закона. Однако при всех недостатках текста, его принятие стало бы маленьким и не очень уверенным шагом вперед. Шагом не только к сохранению великого и могучего русского языка, но также Великой Культуры и Великого Государства.

Опубликовано: Смолин О. Н. В интересах омичей — в интересах России. Отчет и размышления о парламентской работе. М.: Изд-во совр. гум. ун-та, 2003. С. 129—131.

НВП ВОЗВРАЩАЕТСЯ?

В разгар бюджетных баталий в Госдуме произошло еще одно важное событие законодательного толка, вызвавшее реакцию прессы и общественного мнения. Конституционным большинством голосов (что отнюдь не требовалось) нижняя палата Парламента приняла поправки к Закону РФ «Об образовании» и Федеральный Закон «О воинской обязанности и военной службе», касающиеся начальной военной подготовки в общеобразовательной школе. Для того, чтобы суть поправки была понятна, необходимо коротко напомнить современную законодательную ситуацию по этому вопросу.

Ситуация представляет собой прямую коллизию норм права, зафиксированных в двух названных выше законах. Статья 14 Закона РФ «Об образовании» предусматривает возможность начальной военной подготовки в государственной и муниципальной школе, но лишь на факультативной основе, за счет средств и силами заинтересованного ведомства (Минобороны). Напротив, статья 13 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» устанавливает:

«1. До призыва на военную службу граждане мужского пола проходят подготовку по основам военной службы в государственных, муниципальных и негосударственных образовательных учреждениях среднего (полного) общего образования, образовательных учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования в течение двух последних лет обучения.

Подготовка граждан по основам военной службы проводится штатными преподавателями указанных образовательных учреждений в соответствии с государственными образовательными стандартами.

Подготовка граждан по основам военной службы предусматривает проведение с ними учебных сборов в конце последнего года обучения».

«3. Финансирование подготовки граждан по основам военной службы осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета».

Такое противоречие возникло исторически. Приведенная норма Закона РФ «Об образовании» действует с 1992 г. и не претерпела изменений в его новой редакции, вступившей в силу в 1996-м. Борьба вокруг НВП возобновилась в период рассмотрения в Госдуме II созыва внесенной Президентом Ельциным новой редакции Закона «О воинской обязанности и военной службе». Кстати, не все помнят, что тем же законам Б. Н. Ельцин пытался отменить либо свести к минимуму отсрочки от призывов в период обучения: он предлагал, в частности, призывать в солдаты студентов вузов, за исключением тех, список которых будет определен Указом Президента (т. е. его же собственным). Угрозу высшему образованию тогда удалось ликвидировать благодаря тому, что лево-патриотическая оппозиция насчитывала во II Думе около 210-ти депутатов из 450-ти, а председатель Комитета по образованию и науке И. Мельников и его заместитель — автор этих строк — пользовались влиянием, соответственно во фракции КПрФ и группе «Народовластие».

Ситуация с НВП оказалась значительно хуже. Подавая поправки к президентскому закону, Комитет по образованию и науке II Госдумы исходил из того, что, во-первых, начальная военная подготовка — такой предмет, азы которого невозможно постигнуть теоретически, на классных уроках, а во-вторых, что уровень подготовки и педагогического мас-

терства многих военруков даже в советский период оставлял желать много лучшего. Не случайно, согласно опросам, большинство старшеклассников 80-х гг. вспоминали уроки НВП, мягко говоря, без восторга, но зато почти все признавали большую пользу военно-учебных сборов в летний период на территории спортивных лагерей или воинских частей. Именно поэтому депутатами Комитета по образованию и науке в качестве компромиссной была предложена схема осуществления начальной военной подготовки исключительно на учебных сборах. Однако и она не была принята Правительством и думским Комитетом по обороне. Единственное, что тогда удалось сделать, — это сохранить прежние нормы Закона РФ «Об образовании»: коллизия норм двух законов оставляла некоторую свободу действий органам управления образованием и образовательным учреждениям.

Законопроект, принятый Думой 10 октября 2003 г., формально лишь приводит эти нормы в соответствие, а на деле принципиально меняет ситуацию. Он исключает из Закона РФ «Об образовании» содержательные нормы, касающиеся НВП, и заменяет их отсылкой к положениям ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Последствия двоякого рода очевидны.

Во-первых, юридический прецедент: отныне оказывается, что не просто дела в школе, но даже учебный процесс можно регулировать необразовательным законодательством, так сказать поменять местами «фельдфебеля» с «Вольтером». Такая логика, в принципе, позволяет непрофильными законами вводить в школьный курс любые предметы, если они будут признаны полезными соответствующим ведомством, — разумеется, за счет математики, географии или биологии.

Во-вторых и главное: несмотря на публичные протесты министра образования, НВП имеет высокие шансы вернуться в школьный курс уже не в качестве составной части учебного предмета «Обеспечение безопасности жизнедеятельности», но как самостоятельная дисциплина. И если целесообразность ее была сомнительна даже в советский период, то в настоящее время, когда в абсолютном большинстве школ полностью отсутствует материальная база для введения такого предмета, по неэффективности НВП превысит «информатику на пальцах» и войдет в число наиболее отвергаемых старшеклассниками.

Справедливости ради следует отметить, что принятым законопроектом предлагается перенести проведение учебных сборов с конца последнего на конец предпоследнего года обучения, что, безусловно, правильно.

В общекультурном смысле принятое решение преумножает парадоксы современной государственной политики. Проклинать советский опыт и одновременно заимствовать из него худшие черты стало уже традицией. Однако объявлять курс на профессиональную армию и при этом вводить в школе НВП — означает явное насилие над логикой. Все это признаки «негативной конвергенции», в результате которой возникающее общество оказывается «социальным кентавром», синтезирующим в себе худшие черты «бюрократического социализма» и «дикарского» капитализма позапрошлого века.

Поскольку закон о возвращении НВП активно поддерживало Правительство России, весьма высока вероятность того, что он не только пройдет обе палаты Парламента, но и будет подписан Президентом. Впрочем, борьба еще продолжается...

Опубликовано: Управление школой. 2003. 1—7 ноября. № 41. С. 4.

КОМПЬЮТЕР УЧИТЕЛЯ НЕ ЗАМЕНИТ

В последнее время в России проводится много экспериментов в области образования. Отношение к ним разное. Некоторые говорят, что проводить их можно, но народ жалко. Другие, как и мы в комитете, — что нужно различать эксперименты. И, конечно, есть такие, которые мы поддерживаем. Один из них — эксперимент по использованию в обучении дистанционных, или телекоммуникационных, технологий. Он проходит в России с 1997 г. По этому поводу в Москве даже проводился специальный конгресс ЮНЕСКО, где Россия представила интересную программу. А в конце декабря в Государственной Думе во втором чтении рассматривается Закон «О внесении изменений и дополнений в Законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском образовании» в части дистанционных образовательных технологий».

Почему мы поддерживаем эти технологии? По следующим основным причинам.

Первое. Они позволяют давать образование практически в любой географической точке, что имеет огромное значение для нашей страны — с большой территорией и огромным количеством малых поселений.

Второе. Дистанционные технологии позволяют индивидуализировать обучение. В идеале — написать для каждого собственную учебную программу.

Третье. Дают возможность отбирать для чтения лекций самых квалифицированных преподавателей. Например, профессор Сергей Петрович Капица читает лекции в Современном гуманитарном университете для 140 тысяч (!) студентов по всей территории России и бывших республик Советского Союза.

Четвертое. Как это ни странно, после первых серьезных вложений в спутниковое телевидение, в создание компьютерных сетей и т. п. образование по дистанционным технологиям оказывается дешевле, чем по обычным. Лекции того же самого Капицы можно тиражировать, не заставляя его пересказывать их до бесконечности, и, соответственно, заплатить один раз.

Пятое. Образование могут получать такие категории людей, которые ограничены в передвижении. Речь идет об инвалидах с тяжелыми нарушениями опорно-двигательного аппарата.

Шестое. Мы можем сильно продвинуться в осуществлении известных лозунгов ЮНЕСКО, некогда популярных и у нас: «Непрерывное образование!» и «Образование для всех!».

И, наконец, благодаря таким технологиям Российская Федерация в состоянии позволить себе экспорт высококачественного образования в страны ближнего и дальнего зарубежья. Причем, поскольку его качество сравнимо с зарубежным, а в некоторых случаях выше (при более низкой цене), наша конкурентоспособность оказывается довольно высокой. Это имеет не только экономическое, культурное, но и геополитическое значение. Не секрет, Америка и Европа давно рассматривают свое образование как способ воздействия на будущую политическую элиту других стран, с тем чтобы эта элита была более благожелательной к своей альма-матер — стране, давшей ей образование.

Когда готовились действующие законы в области образования, в нашей стране дистанционные технологии находились в зачаточном состоянии. И сейчас требуются изменения, легитимизирующие эти методы обучения. Изменения и вносятся. Смысл их очень простой.

Первое. Министерство образования сможет установить особые процедуры лицензирования для тех, кто использует дистанционные образовательные технологии.

Второе. Уравниваем в правах тех, кто учится разными способами. Мы считаем, что от количества времени, проведенного в аудитории, результат не всегда зависит. Студенты должны иметь одинаковые права.

В настоящее время удалось согласовать текст, подготовленный ко второму чтению, с представителями президентской администрации, правительства и Министерства образования. Это было непросто, поскольку поправки Президента и правительства часто шли в противоположных направлениях. Но накопленный законодательный опыт в нашем комитете таков, что мы сумели объединить ужа и ежа. Конечно, закон, который будет принят, слабее, чем хотели бы участники эксперимента, развивающие дистанционные технологии. Однако он значительно сильнее того, что хотели бы принципиальные противники технологий.

В заключение хочу сказать вот о чем. Дистанционные методики преимущественно применяются в профессиональном обучении. Но существует мнение, не лишённое оснований, что именно эти технологии определяют образование в будущем. Считается, что если доиндустриальная цивилизация характеризовалась системой «учитель — ученик», прямого, непосредственного индивидуального обучения (мы помним, как Аристотель гулял со своими учениками по садам Афин), если индустриальная — отличалась классно-урочной системой, то постиндустриальное общество будет отмечено дистанционными образовательными технологиями. Я уверен: в этой позиции есть доля правды. Вместе с тем не сомневаюсь: ничто не заменит учителя, ведь образование — и по закону, и по смыслу, и по жизни — процесс в первую очередь воспитания и во вторую — обучения. Человек все-

гда будет тосковать по живому общению, и даже в самых современно оборудованных классах ему станет не хватать доброго слова педагога.

Думаю, что дистанционное образование станет хорошим помощником преподавателю. А принятие закона о новых технологиях позволит нам продвинуться вперед и не отстать от наиболее передовых индустриальных стран. Заканчивая свое выступление при принятии закона в первом чтении, я позволил себе ремарку личного характера, сказав, что некоторые московские газеты называют меня главным противником реформ в Госдуме. Слухи об убиенных мною младенцах от образования преувеличены. Я рад представить Думе один из самых реформистских законов, вводящих в России дистанционное образование. А ведь реформа — это то, что сохраняет все лучшее от старого, открывая дорогу новому.

Опубликовано: Управление школой. 2002. 23—31 дек. № 48. С. 4.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ДИСТАНЦИОННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЯХ

Сегодня мы готовы всеми имеющимися в нашем распоряжении законодательными средствами поддерживать развитие дистанционных коммуникационных технологий в Российской Федерации, как в свое время активно работали с профильным комитетом Совета Федерации в этом направлении. На наш взгляд, закон, который недавно принят в России, — это первый шаг на правильном пути, но на очереди принятие следующих решений. Сейчас больше всего нас волнуют проблемы, связанные с образовательным законодательством, причем эти проблемы во многом специфически российские. Не секрет, что в настоящий момент российская образовательная политика, в частности в ее законодательных аспектах, оказалась на переломе. Каким будет этот перелом, во многом зависит от нас. В последнее время сложилась ситуация, когда для проведения активной образовательной политики имеются хорошие финансовые возможности, но одновременно предпринимаются попытки активного наступления на положение российских образовательных учреждений. Если говорить о финансовых возможностях, очевидно, что российские бюджеты последних четырех лет — это бюджеты профицитные. За четыре года профициты российских бюджетов во многом превысят 800 млрд. руб. Это несколько годовых бюджетов развития российского образования. В 2004 г. профицит бюджета составил не 83 млрд., как ожидалось и как было запланировано в бюджете, а более 200 млрд. руб. Более того, сравнительно недавно министр финансов России Алексей Кудрин заявил, что стабилизационный фонд Российского правительства достиг уже 384 млрд. руб., т. е. финансовые возможности для проведения активной образовательной политики явно налицо.

С другой стороны, мы имеем целый ряд предложений законодательного рода, которые можно рассматривать как попытку экономии на образовании. Предложения эти двоякого рода. С одной стороны, мы располагаем блоком законопроектов или концепций, подготовленных группой депутатов Государственной Думы Шувалова, Кузьминова и Кобзона. Не будем характеризовать все эти предложенные законопроекты, отметим только, что общая направленность их, с нашей точки зрения, ограничивает право на образование для широких слоев населения. Приведем пример: предлагается, в частности, не просто ввести двухуровневую систему образования в Российской Федерации, но, после того как студент получит степень бакалавра, предложить ему сдавать повторно вступительные испытания в специализирующую или магистратуру, причем, согласно предложениям группы авторов законопроекта, специалистами могут стать примерно 40% от числа бакалавров, а магистрами — чуть более 30%. Не вижу смысла в том, чтобы ограничивать возможность доступа к качественному образованию, поскольку до сих пор бакалавры испытывают проблемы с трудоустройством именно в силу того, что настроения работодателей по поводу полноценности образования в бакалавриате пока не вполне определены.

Намного более серьезную угрозу развитию российского образования представляют предложения, которые были внесены Министерством финансов Российской Федерации 29 апреля 2004 г. в Правительство и которые в измененном виде были внесены в Государственную Думу от имени Правительства РФ. Говоря откровенно, за 14 лет работы в российском парламенте мы не встречали попытки столь массового наступления, можно сказать, разрома образовательного законодательства в его социальной составляющей.

Если Правительство РФ поддержит предложения Минфина, то нас ожидает идея исключения из российского Закона «Об образовании» всего, что касается Федеральной программы развития образования. Напомним, что есть критика в адрес программы, но, тем не менее, именно благодаря ей была осуществлена информатизация местных школ Российской Федерации. Предлагается, в соответствии с планом Министерства финансов Российской Федерации, полностью исключить из Закона «Об образовании» ст. 40, устанавливающую его гарантию и приоритетность. Среди прочего предполагается исключить и всякое упоминание о налоговых льготах для образовательных учреждений.

Очевидно, российские коллеги уже хорошо знают, что в последнее время в России резко сокращены льготы для образовательных учреждений, отменена льгота по налогу на прибыль. Пока еще сохраняется льгота по налогу на добавленную стоимость, однако очень серьезной угрозой для российского образования является ликвидация льготы по налогу на имущество с 2006 г. Есть разные оценки, но, по мнению многих специалистов, сумма потерянных налоговых льгот будет сопоставима, если будет введен налог на имущество, с фондом оплаты труда в российском образовании. Параллельно Правительство РФ предполагает исключить из Закона «Об образовании» все, что касается материально-технической базы образовательного учреждения, а также заработной платы в системе образования, т. е. ключевые пункты ст. 54 этого закона.

Предлагается полностью отменить закон о сохранении статуса государственных образовательных учреждений и мораторий на их приватизацию. Напомним еще раз — мы не знаем о таком массовом явлении, как приватизация в системе образования, ни в одной из развитых стран, в том числе стран, имеющих высокие технологии в образовании. Параллельно наряду с отменой закона о моратории на приватизацию государственного образования принятие известного Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ значительно ухудшило положение негосударственных образовательных учреждений не только посредством ликвидации и сокращения налоговых льгот, но исключением из Закона «Об образовании» всего, что касается финансирования, в данном случае негосударственной школы. Кроме того, исключены из ряда статей Закона «Об образовании» некоторые положения, связанные с арендой, с правами собственности образовательных учреждений, в том числе с преимущественными правами негосударственных образовательных учреждений получать в аренду занимаемые ими помещения или выкупать их в собственность. Мы уже не говорим о многочисленных сокращениях социальных гарантий для студентов. Имеется в виду и право на бесплатный проезд, и право на компенсационные выплаты на питание, и целый ряд других позиций.

Мы глубоко убеждены в том, что основной тенденцией в развитии образовательной политики в тех странах, которые хотят получить достойное будущее, должна быть тенденция социальная или демократическая. Напомним, что, по прогнозам футурологов, если страна намеревается войти в информационное общество, этого, конечно, нельзя делать без информационных телекоммуникационных технологий. Однако не менее важны для развития образования в стране и социальные условия. Согласно оценкам специалистов по культурологии, тем странам, которые намереваются войти в информационное общество, нужно добиться, чтобы среди работающих число лиц с дипломами составляло не менее 60%, по некоторым данным, — до 90%. Поэтому вызывают удивление заявления, которые мы слышим в последнее время о том, что в России слишком много студентов. Нам представляется, что образования много не бывает, что чем выше уровень образования в стране, тем выше ее национальный доход и валовой и внутренний продукт. Есть соответствующие исследования, в том числе в США, показывающие, что когда люди с высшим образованием составляют примерно четверть населения, они дают более половины всего валового внутреннего продукта. На наш взгляд, мы должны двигаться этим путем. И очень хотелось бы, чтобы влиятельные люди, те, кто имеет возможность выхода на парламентариев, на президентские и правительственные структуры, попытались объяснить представителям политической элиты, что будущее России должно быть связано не с нефтью, при всем уважении к тем, кто занимается этими проблемами, но прежде всего с информационными и телекоммуникационными технологиями.

Речь идет о том, что Государственная Дума в 2004 г. приняла в трех чтениях поправки к закону об авторском праве и смежных правах, которые наряду с правильными положениями (например, покончить с разного рода информационным и культурным пират-

ством) содержат и положения, напрямую ущемляющие права российского образования. В частности, предусматривалось резко ограничить возможности обучения по дистанционным телекоммуникационным образовательным технологиям. Очевидно, что с вступлением закона в силу в таком виде, в каком он был принят в Государственной Думе, несмотря на наше активное сопротивление, он заставил бы все учебные заведения, ведущие работу по дистанционным технологиям, переименоваться в библиотеки, потому что единственное исключение для крайне жестких правил пользования телекоммуникационными технологиями предусматривалось именно для библиотек. Верхняя палата нашего парламента — Совет Федерации, его профильный комитет в отличие от Государственной Думы набрались мужества и заняли позицию защиты интересов отечественного образования. Они отклонили этот закон. Хочется надеяться, что общими усилиями в ходе работы согласительной комиссии мы сможем поправить положения закона, которые способны нанести вред российскому образованию.

Мы глубоко убеждены в том, что информационные образовательные технологии — это технологии будущего. Хотя, конечно, они никогда не заменят целиком и не должны заменять (и такая задача даже не ставится) живое общение преподавателя со студентами. Хочется пожелать, чтобы совместными усилиями мы смогли продвигать современные информационные технологии в нашей стране.

Опубликовано: Телекоммуникации и информатизация образования. 2005. № 4. С. 20—23.

ТРАДИЦИОННОЕ НОВАТОРСТВО

24 января Комитет по образованию и науке Госдумы РФ совместно с Комитетом по экологии проводил выездное заседание «круглого стола» в Рязани. Темой стали содержание и технологии образования под рубриками «нравственность», «экология», «здоровье».

Подобное заседание не первое в истории нашего Комитета. И раньше мы проводили работу на выезде, в том числе в Омске, Петербурге, Калуге, Новгороде и других городах России. Но в Рязани новыми были программы, которые представляли участники «круглого стола». Ни для кого не секрет, что наша отечественная образовательная традиция достаточно богата оригинальными педагогическими технологиями и системами. И не только в до-, но и в советский период.

Так, в четверку самых выдающихся педагогов XX в., согласно проведенным опросам науковедов, включен Антон Макаренко. Не только российскую, но и международную известность приобрел «педагогический экзистенциализм» Василия Сухомлинского. Чрезвычайно модным в современной России стал пришедший с Запада компетентностный подход, сторонники которого справедливо полагают, что основой образования должны быть не только знания, но и умение их применять. Однако этот подход — лишь неполное отражение новаторских разработок в области теории деятельности, выполненных Выготским, Рубинштейном, Леонтьевым и другими отечественными психологами. На основании неоднократного личного знакомства с опытом Михаила Щетинина берусь утверждать, что при небесспорных, на мой взгляд, философских основаниях, эта система дает потрясающие результаты и заслуживает, как минимум, не меньшего внимания, чем вошедшие чуть ли не во все отечественные программы системы Джона Дьюи и Марии Монтессори.

Не всегда оказываются «пророками в своем Отечестве» авторы блестящих новаторских технологий в области дополнительного образования. Недавно мне удалось побывать на юбилейном концерте Георгия Струве — выдающегося педагога, композитора, дирижера, который создал целый пласт исключительно гуманной и светлой культуры детского хорового пения. Увы, ни советская, ни, особенно, послесоветская власть его по-настоящему не оценили: на юбилее не было представителей правительственной или президентской администрации. Лишь Государственная Дума наградила грамотой выдающегося соотечественника, да и то с опозданием. Между тем, объехав в составе делегации Комитета немало стран, ничего сравнимого в области музыкального творчества для детей не видел. Омич, мой земляк, Сергей Белецкий создал оригинальную систему нотной слогописи, позволяющую очень быстро обучать музыке маленьких детей и развивать их музыкальные способности. Система удостоена золотых медалей международных организаций, но в стране прививается медленно.

Вернемся, однако, к участникам «круглого стола». Наверное, не все знают чрезвычайно интересную медико-педагогическую систему, разработанную нашим педагогом Владимиром Базарным. В Республике Коми она даже стала преобладающей. В отличие от обычной ситуации, когда здоровье ребенка за школьные годы резко ухудшается, в классах и группах, где работают по системе Базарного, дети не только сохраняют, но и укрепляют свое здоровье, т. е. выходят из стен школы здоровее, чем пришли. Причем Базарному отдают самых трудных детей из малообеспеченных семей.

Очень активно обсуждалась на «круглом столе» программа «Истоки», которая пытается основывать образование и воспитание ребят на отечественной нравственной традиции, на историческом образовании.

И, наконец, в очередной раз поднимался вопрос: какое место в школе должно найти экологическое образование и воспитание. Дело в том, что, по международным рекомендациям, это сейчас становится одной из главных составляющих содержания образования.

Если говорить о результатах «круглого стола», можно выделить следующие. С одной стороны, Комитет проинформировал рязанскую педагогическую общественность о том, чем мы занимаемся, что удастся, что — нет, какие планы... С другой, мы еще раз услышали и крупных педагогов, и мнения тех, для кого работаем. Думаю, что по результатам работы мы еще раз вернемся к проблемам содержания образования в Законе «О государственном стандарте общего образования». Во всяком случае, мной уже были направлены предложения, согласно которым экология могла бы попасть не только в региональный компонент стандартов, но и в федеральный компонент в сочетании с географией. При перечислении учебных предметов и образовательных областей мы предлагаем включить туда в качестве одного из направлений предмет «география и основы экологии».

Но, пожалуй, самое главное, что мы услышали (и это абсолютно справедливо): никакие новые образовательные технологии, никакое продвижение школы вперед не может быть осуществлено при существующем статусе учителя. Политики не вправе требовать от учителей качественного образования, пока не создали им качественные условия работы.

Думаю, можно сформулировать общее мнение участников «круглого стола» таким образом: несомненно, обновление содержания технологий образования нам необходимо, но любое такое обновление должно базироваться на серьезной отечественной традиции. Только тогда мы получим органическую модернизацию, говоря философским и политическим языком. Короче говоря, не надо изобретать велосипед, когда он уже есть у твоего соседа. И ни к чему стремиться в соседский дорогой автомобиль, когда есть свой, хотя бы скромный, вертолет.

Проведение таких «круглых столов» полезно для обеих сторон. Естественно, мы не можем внедрять даже самые лучшие педагогические системы и технологии административными методами, как кукурузу от Тихого океана до Атлантического. Но мы можем и будем использовать возможности нашего Комитета для того чтобы те, кто ищет, как вернуть нашей системе образования статус одной из лучших в мире, получили достойную поддержку.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 1—7 февр. № 5. С. 4.

3.7. ЦЕННОСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

ПАТРИОТИЗМ — ПОСЛЕДНЕЕ ПРИБЕЖИЩЕ?

Несколько лет назад депутатская судьба занесла меня в маленький американский городок в штате Массачусетс. Там находится один из престижных университетов. Американцы, как обычно, хотели удивить нас богатством своего образования (компьютеры, большие помещения, отличные библиотеки, университетский бюджет, сравнимый с российским федеральным и т. п.). Но удивил меня, как ни странно, матч по американскому футболу.

Признаюсь, люблю этот футбол не больше, чем женский бокс. Но в данном случае дело не в футболе, а в интерьере. Представьте себе большой стадион, много тысяч студентов и преподавателей, причем все в университетской форме, молодых ребят и девушек, раздающих газеты, пахучее барбекю, оркестр в триста духовых инструментов, играющий увертюру Чайковского «1812 год». (Кстати, американцы нас спросили: узнали ли вы русскую

музыку? Конечно, узнали, — отвечаем. Только постеснялись сказать, что исполнил оркестр лишь первую часть, написанную на музыку французского гимна и символизирующую нашествие Наполеона на Россию. До второй же части, выполненной на тему финала «Руслана и Людмилы» и символизирующей разгром Наполеона, оркестр не дошел.)

И вот, когда раздались звуки американского гимна, стадион встал, каждый приложил руку к сердцу, глаза увлажнились. Тогда я и испытал чувство, близкое к ярости. Разумеется, не против американцев — они как раз все делают правильно. Но против наших «радикальных реформаторов», которые лет 12 назад аналогичные традиции в России разрушили.

Тогда, в начале 1990-х гг., в средствах массовой информации можно было услышать: если бы немцам в 1941-м сдались, сейчас бы жили, как они, пиво попивали. Да что комментаторы! Наш выдающийся писатель и фронтовик Виктор Астафьев произнес в камеру: начнись сейчас война — сам бы не пошел и внука не пустил бы. Опросы показывали, что по уровню уважения к своей стране российская молодежь дружно занимала последние места на фоне так называемых цивилизованных стран.

Тогда же вспомнили и знаменитую фразу Льва Толстого «Патриотизм — последнее прибежище негодяев». И, конечно, ее извратили. Толстой говорил плохо не о патриотизме, но о негодяях, которые не стесняются прикрывать «негодяйство» даже теми ценностями, которые для нормального гражданина должны быть святы. Точно так же исказили и Юрия Визбора: «Зато мы делаем ракеты, перекрываем Енисей, и даже в области балета мы впереди планеты всей». Визбор, конечно, с иронией относился к формулам типа «Советский слон — лучший в мире». Но герой песни глубоко сохранял патриотическое чувство. «Потом залили это все шампанским. / И он меня спросил: Ты кто таков? / Я, говорит, наследник африканский / А я говорю: технолог Петухов / Вот я и делаю ракеты...».

Причины разрушения патриотического сознания в России в начале 1990-х гг. хорошо известны. Мы пережили не реформы, но очередную в XX в. революцию, а эта историческая ситуация, среди прочего, отличается двумя признаками.

Первый — глобальное отрицание. Если прежняя система пропагандировала патриотизм, новая стремилась его отринуть.

Другой признак революции — аномия, разрушение системы норм и ценностей прежней системы, объявление их «пережитком прошлого». В России аномия сказалась на росте преступности, на потреблении наркотиков и алкоголя и, между прочим, разрушила патриотическое сознание, в особенности, в оценке советской эпохи.

В противоположность авторам «Краткого курса истории ВКП(б)» 1938 г., но пользуясь той же методологией, новые авторы исторических работ объявили всю досоветскую историю расцветом, а советскую — сплошным упадком, «черной дырой». Понятно, они не возвысились не только до Макса Вебера, чья теория требовала судить любую эпоху в контексте ее собственной культуры, но даже до Стендаля, который прекрасно понимал еще двести лет назад, что история революции любого народа — это красное и черное, и одним цветом написана быть не может. Увы, черным цветом 12 лет назад писали даже историю Великой Отечественной. Не случайно в свое время мы получили немало обращений от региональных органов власти с требованием не допускать в школу учебник новейшей истории Кредера, в котором проводилась мысль о решающей роли в разгроме Гитлера не СССР, но наших западных союзников, не Восточного фронта, но войны в Северной Африке или Италии...

Спустя 10 лет на рубеже XX и XXI вв. группа социологов, руководимая бывшим министром образования Евгением Ткаченко, провела опрос 25 000 учащихся ПТУ «от Москвы до самых до окраин». Результаты кажутся мне чем-то вроде идеологического Чернобыля: почти 35% детей хотели бы родиться и жить не в России, и около 22% не определились с ответом. В настоящее время закончено аналогичное исследование 50 000 ребят в системе ПТУ и старшей школы. По словам Е.В. Ткаченко, результаты практически совпали с предыдущими. Уверен, что с таким национальным сознанием мы не сможем обеспечить нашей стране достойное будущее.

Чтобы возродить патриотизм, его необходимо четко и жестко отделять патриотизм от национализма. Патриотизм — уважение к собственному народу, своей культуре и истории. Национализм — пренебрежение к чужим народам, странам и культурам. Только обновленный патриотизм может стать идейной основой и для экономического, и для нравственного возрождения. После различных российских смут именно патриотическое созна-

ние вновь выводило страну на магистральный путь развития. Однако уверенности, что мы в ближайшее время переживем подъем патриотического сознания, не питаю. Напротив, наблюдая, как представители политической элиты, двенадцать лет назад разрушившие свою прежнюю Родину, активно клянутся в любви Родине новой, но при этом продолжают проводить курс, ущемляющий интересы большинства населения, вновь и вновь с грустью вспоминаю формулу Толстого...

Хочется, чтобы День Победы — один из официальных праздников, оставшихся неоскверненным — стал для нас всех днем национального согласия и национальной надежды. Ведь по значению в отечественной и всемирной истории с подвигом ветеранов Великой Отечественной не сравнится даже победа над Наполеоном: французский император многим странам Европы принес свободу от феодализма, а немецкий диктатор — только разрушение и смерть.

Как специалист хорошо знаю, сколько трудностей нас ждет на пути возрождения. Как гражданин верю, что очередная смута останется позади.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 8—15 мая. № 18. С. 4.

ИСТОРИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ПОЛИТИКА И ПРАВО

Многочисленные отечественные исследователи разных времен и направлений — от П. Чаадаева до Ю. Афанасьева — имели склонность анализировать парадоксальность отечественной истории. Однако не меньше парадоксов характеризует и отечественное историческое образование. Отметим лишь некоторые из них.

Парадокс первый, общецивилизационный, но в России проявляющийся особенно выразительно: история, согласно распространенному афоризму, ничему не учит, лишь наказывая за незнанием ее уроков, однако при этом историю и истории учат все и всех. Другими словами, хотя изучение истории во всем мире признается одним из важнейших направлений образования, практический эффект такого изучения, если судить по действиям политических элит и лидеров, весьма сомнителен.

На взгляд автора, разрешение этого парадокса может быть выражено формулой: история не столько учит, сколько воспитывает. Однако если главная функция истории — воспитательная, то российское историческое образование в широком смысле (т. е. «образование средой», в том числе создаваемой электронными СМИ) с нею явно не справляется. Вот лишь одно доказательство.

Недавно под руководством экс-министра образования РФ Е. Ткаченко выполнено крупное исследование. Согласно опросу, из 42 тыс. учащихся техникумов, ПТУ и школ примерно 31,2% детей не хотели бы родиться и жить в России и еще 21,6% затруднились с ответом на этот вопрос¹. Полагаю, отраженное социологами состояние молодежного исторического сознания представляет собой угрозу национальной безопасности, вполне сравнимую с международным терроризмом. Кстати, еще в 1996 г. по инициативе автора в Госдуме второго созыва были проведены парламентские слушания на тему «Образование и национальная безопасность России». Их лейтмотивом стала мысль о том, что образование — интегративный фактор национальной безопасности, не менее значимый, чем состояние вооруженных сил или экономики. Однако принятые на слушаниях рекомендации в абсолютном большинстве до настоящего времени остались нереализованными.

Парадокс второй, отечественный: несмотря на колоссальные усилия в исторической науке, в области исторического образования Россия по-прежнему остается страной «с непредсказуемым прошлым». Причина тому — множественные революции. В XX в. на долю страны их выпало, по меньшей мере, три: в 1905-м, 1917-м, в первой половине 1990-х гг. Если согласиться с точкой зрения о возможности внутрiformационных революций, можно насчитать и 7, включая февраль 1917-го, поворот к НЭПу, сталинский «перелом» и горбачевскую «революционную перестройку». Кстати, эту перестройку обычно именовали революцией, тогда как в действительности она представляла собой период реформ

¹ Воспитательная работа в новых условиях (опыт учреждений профессионального образования): Науч.-метод. сборн. / Авт.-сост. И. П. Смирнов, Е. В. Ткаченко. М.: Изд. отдел НОУ ИСОМ, 2003. С. 26.

(довольно беспланных и бессистемных). Напротив, наступивший в первой половине 1990-х гг. период до сих пор предпочитают обозначать как «радикальные реформы», тогда как в действительности это был период социально-политической революции. Такова еще одна парадоксальная характеристика отечественного исторического сознания, на сей раз на уровне официальной идеологии.

Каждая революция как историческая ситуация характеризуется целым набором признаков и закономерностей. Среди них для нашей темы наиболее важны две: отрицание и аномия, в полной мере проявившиеся в постсоветскую эпоху отечественной истории.

В первой половине 1990-х гг. революционное отрицание в России проявлялось как в формационном, так и в более глубоком, цивилизационном плане, а именно: была предпринята попытка разрыва с духовно-нравственными традициями не только советской, но и досоветской российской культуры. В отличие от западной протестантской этики труда, индивидуализма и прагматизма, для этой культуры была характерна установка на нестяжательскую самореализацию и служение людям, в более современных терминах — на постматериальные ценности. В начале 1990-х гг. эта ориентация была отвергнута как помеха внедрению рынка.

В действительности же содействовать введению рыночных отношений в сколько-нибудь цивилизованной форме могла бы, например, протестантская этика с ее культом честного стяжательства. Однако «радикальные реформаторы» апеллировали не к ней, но к самым примитивным лозунгам типа «Деньги — единственная подлинная ценность». Ведущие политики и публицисты призывали с пониманием относиться к криминальному характеру стремительно создававшегося отечественного капитала, доказывая, что иного пути нет, а через 2—3 поколения капитал станет цивилизованным. Подобная пропаганда в существенной мере обусловила тот факт, что новейшая российская революция (на фоне почти всеобщих призывов к «покаянию» и «катарсису») по отношению к праву и общечеловеческой морали оказалась криминальной. Забавно, что породив криминал в революционный исторический период (август 1991 г. — июль 1996 г.) и фактически призывая к нему, в период стабилизации и реформирования постреволюционного политического режима власть стала использовать спровоцированные ею факты правонарушений в показательно-пропагандистских целях, а на деле — для борьбы с нелояльными «олигархами»!

Тенденции радикального отрицания проявились в отношении не только образовательной политики в целом, но и собственно политики в области образования. В революционный период профильные министерства не пытались или полагали несовместимым с «курсом реформ» обеспечивать в преподавании гуманитарных наук провозглашенные принципы объективности и плюрализма. Напротив, в соответствии с феноменом «маятника», место одной догматизированной идеологии в преподавании социальных наук заняла другая, не менее догматизированная.

Так, авторы учебников по истории, вышедших в начале 1990-х гг., в большинстве своем не поднялись не только до «понимающей социологии» М. Вебера, которая предполагает оценку любой эпохи в ее собственном социокультурном контексте, но и до художественного мышления Стендаля, прекрасно понимавшего, что историю революции любого народа образуют два цвета — красное и черное. Напротив, раскритиковав предшественников, исследователи «нового времени» по сути руководствовались методологией «Краткого курса истории ВКП(б)» при противоположной идеологической направленности: они лишь поменяли господствовавшие прежде оценки на прямо противоположные.

В данном примере отчетливо проявляется еще один парадокс российской политики последних 15 лет: преумножение критикуемых ошибок. Чем более именующие себя реформаторами новейшие революционеры критиковали революционеров прежних (большевиков), тем более становились на них похожи, по меньшей мере, в стремлении к радикальному отрицанию прошлого. В оправдание исторической науки замечу, между прочим, что незнание ее законов не освобождает политика от ответственности точно так же, как не освобождает от ответственности любого гражданина незнание законов государства, включая Административный или Уголовный кодексы.

Об уровне исторического образования власть имущих можно говорить отдельно. В качестве примера позволю себе длинную цитату из выступления В. В. Журавлева (доктора исторических наук, профессора, заведующего кафедрой Московского областного

университета, лауреата Государственной премии РФ за 2003 г., члена авторского коллектива учебника «История России. XX век». 9-й класс. М., 2001).

«Уже на закате своей политической карьеры первый президент России посетил Новгород и справедливо после этого своим указом вернул этому городу имя Новгорода Великого. По ходу этого визита в «Независимой газете» появилась краткая заметка, в которой сообщалось, что во время посещения Новгорода Великого президенту показали памятник Тысячелетию России, воздвигнутый в 1862 г. в честь круглой даты такого полуполюгендарного события, как призвание варяжских князей на русский престол. Президент Российской Федерации (по традиции — «хозяин земли русской») осмотрел этот памятник и обратился к сопровождающим его лицам с неожиданным вопросом: «А почему у нас нет памятника двухтысячелетию России?»

Я вначале не поверил этому сообщению, подумал, что это — «журналистская утка». Позднее, однако, свидетель события — крупный отечественный историк подтвердил, что он лично при этом присутствовал и тоже слышал эти слова. Нетрудно догадаться, как все это было на самом деле: страдающий склерозом старый человек, уезжая в свой вояж, подписал Указ (по времени это примерно совпадает) о мероприятиях, посвященных празднованию двухтысячелетия христианства. В его голове, как в доме Облонских, все это смешалось. Мораль проста и вдохновляюща для невежд: можно быть даже «хозяином» России и не уважать истории своей страны, игнорировать ее опыт и уроки¹.

Пожалуй, еще хуже ситуация с изучением истории в странах ближнего зарубежья (в прошлом — советских республиках). Приведу несколько примеров:

— в первой половине 1990-х гг. в странах Балтии историю изучали по учебникам... 1936 года!²

— согласно популярной книге С. М. Айвазяна «История России: армянский след» (М., 1997), Киевскую Русь основали... армяне, «колыбелью русских» является гора Арат, а Сталин был отнюдь не царским, а турецким шпионом³.

Но парадоксальнее преподается, пожалуй, история наиболее близкой нам страны — Украины. Так, в изданном на русском языке учебнике для 5-го класса средней школы «Рассказы по истории Украины» (издание 2-е, исправленное и дополненное. Киев, 1997) утверждается, что около 6 тыс. лет назад вблизи нынешнего села Тршколье образовалось чуть ли не государство Украина, и при этом об общих корнях украинцев, русских и белорусов не говорится практически ничего. В той же книге Переяславская Рада (1654 г.) описывается следующим образом.

«Созвал Хмельницкий казаков на совет. Спросил их: под каким правителем хотите быть? К кому обратимся за помощью? Думали казаки, совещались. Решили пойти на союз с Москвой. Хоть сердце к российскому самодержцу и не лежало. В 1654 году в Переяславле был подписан договор между Россией и Украиной. Он положил начало новому закабалению украинского народа, и хотя по условиям договора Украина имела право на собственное управление, свой суд, могла выбирать гетмана, но вольнице пришел конец...»⁴. Соответственно, Иван Мазепа представляется как национальный герой, которому посвящена целая глава, равная по объему описанию Великой Отечественной войны.

А вот как описывается политика России в начале XVIII в.: «В то время московским царем был Петр I. Он укрепил мощь российского государства. Заставил европейские страны признать его и считаться с ним. К Украине Петр относился враждебно. Видел в ней своего извечного врага, который не имеет права ни на собственный язык, ни на культуру, не говоря уже о свободе»⁴.

Профессор В. В. Журавлев прокомментировал позицию авторов учебников следующим образом: «Все хорошо о Мазепе написано. По формальным критериям — и убедительно, и логично. Мазепа хотел добиться свободы своему народу, а вот царь Петр стремился держать Украину в неволе. Но какой свободы мог добиться Мазепа в тех услови-

¹ Образ России в школьных учебниках истории ближнего и дальнего зарубежья (Стенограмма конференции). М.: БФРГТЗ «СЛОВО», 2003. С. 20—21.

² Там же. С. 27.

³ Там же. С. 12.

⁴ Образ России в школьных учебниках истории ближнего и дальнего зарубежья (Стенограмма конференции). С. 12.

ях? Украина непременно отошла бы к Турции, в лучшем случае — к Польше. И началась бы другая, скорее всего, несравненно более жестокая и кровавая история угнетения Украины». И продолжает: «Великий итальянский мыслитель Никколо Макиавелли, диалектический образ мысли которого, кстати, до сих пор воспринимается многими обществоведами и политиками неадекватно, был совершенно прав, когда говорил: все было бы просто в политике, если бы государю, политику пришлось бы выбирать между хорошим и плохим. Кто бы в этих условиях предпочел плохое хорошему? Но ему, политическому лидеру, к сожалению, чаще всего приходится выбирать между плохим и очень плохим»¹.

Примитивизм, отсутствие диалектического взгляда характерны для преподавания истории не только в постсоветских республиках, но и в самой России. И одна из причин тому — давняя проблема соотношения идеологии и научной истины, выраженная Т. Гоббсом в известной формуле: если бы геометрические аксиомы занимали интересы людей, они опровергались.

Совершенно очевидно: в изучении истории, как и в ее преподавании, нужно стремиться к объективной истине, однако вообще отрешиться от идеологии невозможно. Деидеологизация — это тоже своего рода идеология, да и заканчивается она обычно «переидеологизацией», т. е. сменой идеологии.

С другой стороны, попытка сделать историю служанкой государственной идеологии приводит и к утрате научности, и, как ни парадоксально, к утрате ценностного (идеологического) содержания истории. Если ученики или студенты встречаются в учебнике искаженную информацию, чувствуют фальшь, они не верят не только содержанию, но и тем ценностям, которые автор учебника хотел бы проповедовать.

Простого ответа здесь нет. Есть лишь диалектический — единство многообразия. Преподавание истории может вестись с различных политических позиций (лучше — давать представление о различных позициях), но при этом оно должно воспитывать уважение к собственной истории и культуре, как говорил поэт, «Любовь к родному пепелищу... Любовь к отеческим гробам». Другими словами, в историческом образовании должны быть обеспечены широкие академические свободы, ограниченные лишь тремя «нельзя»:

— нельзя воспитывать ненависть к другим народам и культурам. Фашизм, другие виды расизма и человеконенавистническая идеология должны оставаться под запретом;

— нельзя воспитывать неуважение к собственной истории и культуре. В жизни народа, как и в жизни личности, самоуважение есть залог стремления к достижениям, тогда как комплекс неполноценности, своего рода национальный мазохизм приводит

лишь к пассивности и новым историческим поражениям;

— нельзя лгать, искажать и замалчивать факты. Формула В. Гете «истина сама исцеляет зло, которое причинила» в исторической науке и образовании вполне справедлива.

Переходя к юридическим сторонам проблемы исторического образования, напомним, во-первых, формулу К. Маркса: «право не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества». Хотя классик в России теперь не популярен, формула его остается справедливой, особенно в переходную эпоху, когда под лозунгом правового государства сплошь и рядом торжествует «революционная целесообразность», а юридический фетишизм парадоксальным образом сочетается с юридическим нигилизмом.

Во-вторых, следует учесть, что именно вопросы содержания образования, а особенно вопросы воспитания человека, труднее всего поддаются законодательному регулированию. Закон регулирует, главным образом, экстремальные случаи человеческого поведения, образно говоря, наказывает преступников и возвеличивает героев. Но он не может предписать человеку быть порядочным, нравственным, патриотически настроенным и т. д.

Осознавая то и другое, законодатели при участии автора, как минимум, дважды пытались реализовать воспитательный потенциал права по отношению к историческому образованию. Однако закономерность восторжествовала, и обе попытки оказались неудачными.

Первый случай — утвержденное Постановлением Госдумы второго созыва от 8 апреля 1998 г. «Обращение Государственной Думы к Правительству Российской Федерации о состоянии и задачах исторического образования в России». Приведем несколько рекомендаций из этого обращения, не утративших своей актуальности до настоящего времени:

¹ Там же. С. 27.

«1) создать комиссию по вопросам исторического образования в России, включив в ее состав по согласованию представителей Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Российской академии наук, Российской академии образования, Совета ректоров высших учебных заведений Российской Федерации, в целях изучения эффективности системы исторического образования, действующей в настоящее время, и обеспечения учебными пособиями образовательных учреждений. Поручить указанной комиссии в ближайшее время провести анализ состояния исторического образования в России на предмет его соответствия государственным интересам России и научным критериям»;

«2) ...вернуться к рассмотрению вопроса о целесообразности сохранения концентрической системы образования и не требовать от тех школ, которые не перешли на концентрическую систему исторического образования, обязательного перехода к обучению по данной системе до введения в действие государственных образовательных стандартов по истории;

разработать и утвердить единые программы по истории для поступающих в высшие учебные заведения;

пересмотреть состав экспертов секции истории и социально-гуманитарных дисциплин Федерального экспертного совета по общему образованию Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, предусмотрев включение в него по согласованию представителей Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Российской академии наук, Российской академии образования, Совета ректоров высших учебных заведений Российской Федерации. Считать целесообразным избрание представителей указанных органов государственной власти и организаций в руководящие органы Федерального экспертного совета по общему образованию Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации;

предложить Федеральному экспертному совету по общему образованию Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации повторно рассмотреть решения о присвоении рекомендательных грифов действующим учебным пособиям по истории. При рассмотрении новых учебных пособий по истории особое внимание уделить отражению в них исторического прошлого России с позиций научной истины и патриотического воспитания».

Увы, хотя Постановление принималось депутатами всех фракций Второй Госдумы и никто не решился голосовать против него, ни одна из перечисленных рекомендаций исполнена не была: межведомственной комиссии по историческому образованию нет до сих пор; концентрическая система преподавания по-прежнему заставляет детей в 9-м классе изучать сложные исторические проблемы, которые большинство из них не в состоянии понять, а в 11-м классе, когда они взрослеют, не оставляет на это времени; грифы и содержание учебников пересматриваются в экстренных случаях по требованию Президента, однако не из желания защитить историю, но по причине раздражения недостаточно «политкорректными» оценками его собственной деятельности (именно так было с учебником И. Доловского).

Вторая попытка правового влияния на содержание исторического образования была связана с разработкой федерального закона о государственном образовательном стандарте. Его первая версия, внесенная 13 членами Совета Федерации и 2 депутатами Госдумы второго созыва, включая автора, предполагала описание целей и содержания исторического образования. Однако по многим причинам, которые здесь не место описывать, закон не прошел даже первого чтения.

Современная версия законопроекта, подготовленная ко второму чтению, в процессе многочисленных согласований с Правительством (Минфином) и Главным ГПУ (государственным правовым управлением) Президента практически утратила содержательную часть и регулирует лишь процедуры принятия стандарта. По требованию президентской Администрации изменено было даже название закона: «Об основных положениях и порядке разработки и утверждения государственного образовательного стандарта общего образования». Это означает, что прошлое России в очередной раз может оказаться в зависимости от ее будущего, — в зависимости от того, какой Президент будет избран на следующих выборах. Единственное, чего удалось достичь по интересующему нас вопросу, — вписать в закон по-

ложение, согласно которому на стадии основной школы не допускается замена учебных предметов (математика, русский язык, литература, физика, химия, география, биология, история) объединенными курсами.

Однако Министерство образования России идет (по крайней мере, шло при прежнем Правительстве) иным путем: начиная с 5-го класса, вводится курс обществознания при сокращении исторических курсов. Интересно, что нечто подобное уже происходило в стране в 20-х гг. прошлого века и было связано с попыткой заменить конкретный материал более политизированным предметом в целях «формирования нового человека». В XXI в. цели аналогичны, вот только модель «нового человека» стала иной — кстати сказать, намного более примитивной. Как известно, история повторяется — хорошо еще, если в виде фарса.

Кстати, культурный контекст для того, чтобы фарс вновь обратился в трагедию, достаточно благоприятен. Так, по данным одного из всероссийских опросов, проведенного в начале 2004 г., 45% населения России полагают, что тем, кто мешает Президенту проводить его реформы, не место в стране. И хотя социологи об этом не спрашивали, уверен, абсолютное большинство (если не 99%) опрошенных представления не имеют, какие именно реформы они готовы защищать ценой новых репрессий. Вот почему и сегодня столь актуально звучат слова, слышанные нами, студентами исторического факультета Омского госпединститута в начале 1970-х гг. от И. Н. Новикова — преподавателя, блестяще читавшего при «тоталитарном режиме» курс лекций, охватывающий советский период: историю преподавать нужно так, чтобы через 15 лет не было стыдно!..

Опубликовано: Исторические знания как средства гражданского воспитания молодежи. М.: МГПУ, 2004. С. 7—15.

КСЕНОФОБИЯ КАК ЗЕРКАЛО РУССКОЙ «ДЕМОКРАТИИ»

В северной столице, на родине Президента подростки убили девятилетнюю таджичку. Убили зверски, без всяких видимых причин. Все преступление осудили, а питерский губернатор В. Матвиенко сравнила его с террористическим актом в московском метро. Милицейские начальники торжественно клялись наказать виновных, но при этом заранее отрицали их принадлежность к скинхедам.

Неотвратимость наказания — одно из главных условий утверждения социального порядка. Если политики разных направлений повторяют слова киногероя «Вор должен сидеть в тюрьме», то в отношении убийц это справедливо вдвойне. Но не стоит думать, что, посадив за решетку десяток варваров, мы не получим сотню новых. «Зри в корень», — советовал Козьма Прутков. Однако российские власти и большая часть СМИ этот совет забыли. Общественная дискуссия ограничивается вопросом о том, имеем ли мы пример зверского насилия и ксенофобии на бытовой почве или же на идеологической. Между тем, вопрос намного глубже.

В современной России насилие по отношению к людям иных рас и национальностей укоренилось достаточно прочно, причем корни его можно разделить на специфически отечественные и общецивилизационные.

Общеизвестно: случаи насилия на почве ксенофобии нередки в большинстве богатых и благополучных стран. При этом, по мнению ведущих социологов в области национальных или расовых отношений, появляется психологическая агрессивность, порождаемая в индустриальном обществе несколькими факторами.

Во-первых, так называемое техногенное отчуждение: оторванность человека в крупном городе от природных условий, психологический дискомфорт и многочисленные стрессы, разрыв традиционных человеческих связей и «одиночество в толпе» — все то, что миллионы наших современников пытаются «снять» убийными дозами алкоголя, наркотиками, а многие десятки тысяч — агрессией против себе подобных, особенно когда у них другой цвет кожи и другой разрез глаз.

Во-вторых, факторы социального характера: бедность, неравенство, необразованность. В результате специального исследования американские социологи доказали: рост безработицы на 1% вызывает увеличение числа самоубийств на 4,1%, психических заболеваний — на 3,4%, преступлений — на 6,7%. В многонациональной стране часть из них обращается против «инородцев».

В-третьих, массовая культура с ее культом трех «с» (секс, сила и смех), которая, по оценкам других американских социологов, ответственна за половину преступлений, совершаемых подростками и молодежью.

В России действие всех этих факторов многократно умножено кризисом конца 1980 — начала 1990-х гг., а также характером первоначального отечественного капитализма, который даже Б. Немцов и Г. Явлинский именуют бандитским:

— разрыв традиционных человеческих связей ощущается особенно остро потому, что идет вразрез с общинной традицией;

— по уровню социального неравенства постсоветская Россия превзошла Западную Европу и США. Причем, выступая в середине января в Госдуме, Премьер М. Касьянов в очередной раз пообещал рост безработицы;

— отечественная массовая культура, особенно телевизионная, по количеству и жесткости сцен насилия давно превзошла зарубежные аналоги, при этом любая попытка ввести хотя бы минимальный нравственно-педагогический контроль оценивается как посягательство на свободу информации!

Насилие все более и более входит в политическую культуру страны, причем тон явно задают «верхи».

Урок первый. Президент России, расстреляв парламент, который сделал его президентом, пытается взять Грозный «за два часа одним полком». Первая Чеченская война растягивается почти на два года.

Урок второй. Президент, повторно завоевав Чечню и пообещав «мочить террористов...», оказывается не в состоянии предотвратить теракты на Дубровке, у гостиницы «Националь» и в московском метро.

Лидер ЛДПР при обсуждении в Госдуме 13 февраля вопроса об Уполномоченном по правам человека ставит в пример собственного кандидата в президенты О. Малышкина за то, что, будучи главой администрации района, он эти самые права «укреплял» с помощью кулаков!

Наконец, население России на последних думских выборах дружно отдает голоса «крутым» парням, особенно из числа тех, которые «за бедных и за русских». При этом здоровое чувство иронии отказывает нашим соотечественникам и они закрывают глаза на явный парадокс: в России русских националистов возглавляет ...«сын юриста»!

Можно смеяться над американской политкорректностью, но в США редактор, а еще больше внутренний цензор журналиста или писателя, никогда не пропустит в СМИ выражение «ниггер». Вместо этого говорят: «слово на букву «н». Для сравнения посмотрите российские романы, но не те, что получают букеровские или антибукеровские премии, а массовое чтиво. Их герои употребляют однокоренные слова, наиболее приличным из которых является «чернорожие». Вероятно, мне скажут: «неча на зеркало пенять», ведь искусство всегда отражает жизнь. Увы, не только отражает, но и формирует.

Уверен, варварская ксенофобия не имеет корней в отечественной культурной традиции. Расширяясь географически, Россия не уничтожала других народов и культур, как это делали конкистадоры в Центральной и Южной Америке или «цивилизация пионеров» в Северной Америке.

Интернационализм был едва ли не национальной чертой русского народа. Однако любую традицию можно разрушить, особенно когда располагаешь современной государственной машиной или электронными СМИ.

Ксенофобия в России — это еще и реакция на отсутствие цивилизованного патриотического воспитания. Настоящий патриот своего Отечества не может не понимать: лозунг «Россия для русских» изображает разрушение уже не только большой России (СССР), которую мы потеряли, но и урезанной ее части, называемой Российской Федерацией. А потому русский патриот с умом и совестью просто не может и не должен быть националистом.

Ситуация тревожная. Совершенно очевидно: если мы хотим победить ксенофобию или хотя бы свести ее к минимуму, стране необходим другой курс политики, в т. ч. социальной, информационной, образовательной. С учетом политических реалий, это дело будущего, и не ближайшего.