

## **Образование в современной России: парадоксы модернизации или перспективы деградации?**

Взгляд автора на проблему, обозначенную в заголовке этой статьи, может быть определен как синтетический. С одной стороны, это взгляд человека, некогда занимавшегося философскими проблемами культуры; с другой - «практикующего» законодателя, с 1990 г. разрабатывающего законы в области образования в профильных комитетах сначала Верховного Совета России, затем Совета Федерации Федерального Собрания и, наконец, Государственной Думы. Результатом всей этой работы стало глубокое убеждение в том, что образование ни в теоретическом плане, ни в плане практической политики не может рассматриваться только или главным образом как одна из бюджетных сфер. 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 важнейших факторов воспроизводства человека и типа ментальности, характерного для определенного народа, а, следовательно, в переломные моменты истории - и модернизации общества.

Совершенно очевидно: образование воздействует на все без исключения уровни организации макросоциальной (социетальной) системы: общества, отдельных институтов, личности - и на все без исключения ее структурные элементы. Ни один социальный институт современного общества не может нормально функционировать без квалифицированных кадров и новейших технологических разработок. Отечественные и зарубежные экологи и глобалисты единодушно утверждают: без новой культуры выживания, без так называемого инновационного обучения человечество обречено на катастрофу. Спорят лишь о том, сколько времени осталось нам на осознание губительности технологической экспансии, не подкрепленной духовным совершенствованием - сорок, семьдесят или сто лет. И, наконец, ни одна общественная система не может нормально развиваться без системы ценностей, объединяющих ее членов. Нация, лишенная своих ценностей, превращается в толпу или, хуже - в гигантскую банду.

Одно из первых мест в формировании ценностей народа принадлежит образованию, которое, по общему мнению, представляет собой фундамент культуры - уникальной надбиологической системы трансляции социального опыта, механизма социального наследования, благодаря которому оказывается возможной реализация сущностных сил человека. Образование, таким образом, - один из важнейших универсальных компонентов социальной жизни любой страны, и тем более важный, чем выше уровень ее развития.

### **Парадоксы**

В российском общественном сознании стало едва ли не общим местом мнение о том, что отечественная социальная реальность - реальность особого рода, которая изобилует парадоксами. Об этом писали все: от Чаадаева до Бердяева, от Герцена до теоретиков большевизма. Впрочем, справедливости ради надо сказать, что парадоксами страдает реальность любого общества, в

котором происходит революция, то есть коренная ломка прежней общественной системы и замена ее новой.

Именно такой исторический момент переживает в настоящее время Россия. Не строго научный термин «вторая русская революция» гораздо глубже отражает характер отечественного социально-политического процесса, нежели официально утверждаемая характеристика его (процесса) в качестве периода реформ. Выходя за рамки обозначенной темы, хотелось бы между прочим заметить, что любая революция - кульминационный пункт социальных конфликтов, высшее проявление антагонистического характера общественного развития, причем одной из особенностей революции является слабая прогнозируемость ее последствий, которые сплошь и рядом оказываются противоположными первоначальным намерениям субъектов революционного действия. Вследствие всего этого парадоксальность нашего развития возводится едва ли не в квадрат и затрагивает практически все сферы жизни. В число таких сфер, увы, попало и образование. Вот лишь некоторые современные его парадоксы.

Парадокс № 1. Может быть, никогда еще в составе правящей в России политической субэлиты не было так много людей с учеными степенями и академическими званиями, как в первой половине 90-х гг. И, может быть, никогда еще в мирное время наука и образование не оказывались в столь критической финансово-экономической ситуации. Поклонник Фрейда наверняка мог бы написать научный трактат о том, как и почему профессора и академики, попадая из академических сфер во властные структуры, будто обуреваемые комплексом Эдипа, способствуют уничтожению тех, кому они обязаны своим рождением в качестве ученых. Автору, впрочем, представляется, что Фрейд здесь ни при чем (он вообще малопродуктивен при объяснении макросоциальных процессов) и дело совсем в других закономерностях, на которые будет указано еще не раз.

Парадокс № 2. Новейшие отечественные идеологи радикального направления все время говорят о намерении догнать цивилизацию, но в отношении образования стимулируют движение едва ли не в прямо противоположную сторону. Вот лишь два примера.

Пример первый относится к финансовой сфере. Весь мировой опыт второй половины XX в. свидетельствует: при сколько-нибудь отлаженном экономическом механизме именно инвестиции в образование в конечном счете 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 мощные финансовые вливания в сферу образования, в которых секрет «чуда» во многом и заключался. В свою очередь, экономический подъем и относительно высокий уровень жизни большинства населения становились базой стабильности и демократии западного типа. Именно такая закономерность прослеживается в послевоенной истории Германии, Японии, Южной Кореи, отчасти - Италии. В России же состояние финансирования образовательной сферы в последние

пять лет может быть оценено как среднее... между неудовлетворительным и катастрофическим.

По оценкам Всемирного банка, доля расходов на образование в валовом внутреннем продукте составляла в СССР в 1970 г. 7 %, в России в 1994 г. - 3,4 %, то есть сократилась более чем в два раза. Причем в 70-80-х гг. сокращение было медленным и постепенным, а в 90-х стало обвальным. Для сравнения: доля расходов на образование в Соединенных Штатах Америки, Франции и Великобритании колеблется от 5,3 до 5,5 % ВВП. С учетом сокращения валового внутреннего продукта России за последние шесть лет не менее чем в два раза расходы на образование в реальном исчислении составляют в настоящее время не более четверти расходов 1970 года.

Еще больше сократился в России выпуск художественной литературы для детей в 1990-1994 гг.: по книгам - примерно в 3 раза (с 99,5 млн. до 34,9 млн.); по разовому тиражу газет - почти в 20 раз (с 13,3 млн. до 717 тыс.); по разовым тиражам журналов - примерно в 6 раз (с 21,8 млн. до 3,6 млн.).

В федеральном бюджете на 1996 г. на образование было выделено менее 15,2 триллионов рублей, тогда как, по расчетам специалистов, необходимо было, по крайней мере, 43 триллиона. Ценою огромных усилий Комитету Государственной Думы по образованию и науке удалось добиться существенного улучшения позиций образования в Федеральном бюджете 1997 года. Общая сумма расходов по этой статье увеличена приблизительно на 3 триллиона рублей, и, что не менее важно, все эти расходы отнесены к числу защищенных. Однако, во-первых, по расчетам Комитета, минимально необходимые расходы должны были составить приблизительно 37 триллионов (аналогичный Комитет Совета Федерации называл цифру 41 триллион, а объединенное Министерство общего и профессионального образования - приблизительно 57 триллионов в соответствии с действующими нормами законодательства); во-вторых, с большой вероятностью можно предполагать, что нормы Федерального Закона «О Федеральном бюджете на 1997 год» в части финансирования образования не будут реализованы.

Но, может быть, специалисты ошибаются, и система образования в условиях острого финансового кризиса в стране действительно может подождать? Информация с мест, поступающая в Комитет Государственной Думы по образованию и науке, свидетельствует об обратном. Так, в обращении коллектива физико-математической школы-лицея № 64 г. Омска читаем: «материально-техническая база большинства кабинетов давно морально устарела и за последние пять лет практически не обновлялась. За 1994-1995 учебный год в библиотеку поступило лишь 40 экземпляров художественной литературы на 920 учащихся школы, в 1995-1996 г. в школе не было выписано ни одного периодического издания для детей и ни одного методического журнала для учителей, в то время как в 1990 г. в библиотеку школы доставлялось до 65 наименований различных газет и журналов».

Другим примером может служить отношение исполнительной власти к проблеме приватизации образования, - отношение, вызывавшее социальное напряжение в обществе на протяжении всей первой половины 90-х гг.,

которое не вполне исчезло и во второй половине. Хорошо известно, что ни одна развитая страна Запада кампании по массовой приватизации образования не проводила. Что же касается стран с переходной экономикой, то, например, в Чехии подобные меры всерьез даже не рассматривались, хотя страна эта одна из немногих бывших социалистических, где «шоковая терапия» после 25 % спада дала существенные результаты, а премьер-министр В.Клаус считается любимцем М. Тэтчер. Тем не менее в 1991-1995 гг. раз за разом то через правительственные программы, то через проекты законов и указов Президента в общественное сознание и властные структуры «вбрасывалась» идея массовой приватизации образования по типу массовой приватизации в промышленности.

Любой специалист знает, что последствия обвальная, на идеологических мотивах замешанной приватизации, в промышленности измеряются спадом в 40-60 и более процентов по разным отраслям. В образовании же они, несомненно, были бы еще хуже, а именно, следующие.

Во-первых, резкое сокращение бюджетного финансирования: государство, которое скверно финансирует свои собственные образовательные учреждения, наверняка откажется финансировать приватизированные. И это будет логично.

Во-вторых, столь же резкое повышение доли платного для гражданина образования за счет бесплатного: у образовательных учреждений денег нет, а «жить» надо.

В-третьих, сокращение, возможно, в несколько раз количества обучающихся, превращение образования в привилегию для избранных. Социальная стратификация в России качественно отличается от стратификации в наиболее индустриально развитых странах, где за образование могут платить представители не только высшего класса, составляющего около 10 % населения, но отчасти и представители среднего класса, охватывающего примерно 60 %. В России же граждане, которых на Западе отнесли бы к разным группам низшего класса, составляют не менее 75-80 %. Платное негосударственное образование немедленно выбросит их детей из школ и вузов.

В-четвертых, превращение для многих образовательных учреждений образовательной деятельности во второстепенную, вытеснение ее коммерческой деятельностью, распродажа собственности образовательных учреждений. Поскольку платить за образование мало кто может, а «жить» надо, остается торговать и распродавать. Великий передел собственности под видом ее раздела и составляет, собственно говоря, великую тайну новейшей российской приватизации, - тайну, которая давно уже представляет собой секрет Полишинеля. При этом в образовании, как и в других областях, намеревались использовать остатки уравнилельной психологии «казарменного» коммунизма для введения отношений примитивного капитализма прошлого века.

В-пятых, вследствие названных и других неназванных здесь причин - полное разрушение системы образования в короткие сроки.

Представляется, что приведенный пример может послужить хорошим основанием для сентенции более общего порядка.

Попытки радикального слома прежней системы образования по принципу «до основания» и переделки ее по образцу развитых стран Запада (причем сплошь и рядом по образцу искаженному), предпринимаемые на протяжении почти всего последнего десятилетия (особенно второй его пятилетки) не только не способствовали, но угрожают и всей дальнейшей модернизации России.

На первый взгляд, такое утверждение многим покажется парадоксальным, если не нелепым. Действительно, если мы хотим, чтобы Россия вошла в число современных высоко индустриальных стран, разве не следует в кратчайшие сроки переделать все отечественные социальные институты по их образу и подобию? Однако уже второй, более внимательный взгляд, приводит нас к совершенно иным выводам. Во-первых, образование - система высокоинерционная, с длительным циклом воспроизводства и, следовательно, консервативная. Реформы дают здесь положительные результаты отнюдь не всегда, а социальные или организационные революции - крайне редко. Во-вторых, как это признают международные организации, включая ЮНЕСКО, бывшая советская, а ныне российская система образования по многим параметрам (за исключением материального и особенно финансового обеспечения) относится к числу передовых. Сохранение качества образования в таких условиях является приоритетом по отношению к его реформированию.

В декабре 1996 г. во время встречи делегации российских парламентариев с комиссаром американского штата Коннектикут по вопросам образования последний говорил о том, что Соединенным Штатам нужен федеральный образовательный стандарт, увеличение количества обязательных предметов, числа часов по математике и естественно-научным дисциплинам. На это автор данной статьи заметил приблизительно следующее: в последнее время мы идем на встречу друг другу; американцы хотят заимствовать кое-что из бывшей советской системы образования, а Россия очень активно перенимает американскую. Дай Бог обеим сторонам не перестараться!

Парадокс № 3. Чем больше новая власть критикует ошибки прежней, тем больше она их повторяет и умножает. Если в так называемый период застоя в ходу была формула: «в Советском Союзе, чтобы мало получать, надо долго учиться», то сейчас она оказалась еще гораздо более актуальной. Среди различных профессиональных групп работники образования по оплате труда обычно входят в первую пятерку снизу наряду с работниками науки, медицины и культуры. Одна из наиболее негативных тенденций последних лет советского периода - обесценивание высококвалифицированного труда - доведена таким образом до логического конца.

Правительство уже пять лет игнорирует Указ Президента № 1 и четыре года - положение статьи 54 Закона РФ «Об образовании», в соответствии с которым «для учителей и других педагогических работников размер средней

ставки заработной платы и должностного оклада устанавливается на уровне не ниже средней заработной платы работников промышленности». Фактически же, как отмечалось в справке счетной палаты Российской Федерации «О результатах тематической проверки своевременности и правильности использования средств на выплату в 1995 г. заработной платы работникам сферы образования и здравоохранения», эта зарплата составляет 55-60 %. Реальный уровень заработной платы в этих отраслях снизился за прошедший 1995 год на 32-43 %. Бюджет 1996 г. был составлен из расчета средней заработной платы педагогов в 316 тысяч рублей (примерно 60 долларов), то есть около 30 % от средней зарплаты в промышленности и 63 % от расчетного прожиточного минимума. Правительство не внесло ни в бюджет 1996, ни в бюджет 1997 увеличение заработной платы, предусмотренное его же (Правительства) собственным постановлением № 823 от 24 августа 1995 г. Только в процессе доработки проекта Федерального бюджета 1997 г. в Государственной Думе в него дополнительно удалось внести соответствующие расходы (увеличение оплаты труда работников образования в среднем в 1,34 раза).

Столь низкий экономический и социальный статус носителей «серого вещества» нации должен заставить интеллигенцию задуматься о ее собственной исторической судьбе. Совершенно очевидно: вторично в истории XX в. интеллигенция становится жертвой революции, которую сама во многом и подготовила и результаты которой оказываются прямо противоположными первоначальному прекрасному намерению.

Правда, «философские пароходы» остались в прошлом, да в них и нет необходимости, ибо «утечка умов» из страны происходит иным способом. По оценкам специалистов, из страны эмигрировали 80 тысяч российских ученых, причем в большинстве своем это люди, входившие в научную элиту, в те самые 10 % научных работников, которые в любом современном обществе дают половину научной продукции. По данным Министерства обороны Российской Федерации, не менее 10 тысяч отечественных ученых, в основном связанных с военно-промышленным комплексом, уже находятся в США, около 1,5 тысяч - в Китае.

Парадокс № 4. Финансовое положение российской системы образования хуже, чем многих других отраслей, но уровень разрушения ее относительно меньше, а уровень эффективности значительно выше. Всемирный банк в упоминавшемся уже документе «Россия: образование в переходный период» признает, что обучающиеся в нашей стране имеют в среднем более высокий уровень знаний в естественных науках и математике, чем обучающиеся во многих государствах Организации экономического сотрудничества и развития. Как уже говорилось, достижения российской системы образования признаны и ЮНЕСКО, результатом чего стало проведение на базе вузов нашей страны ряда проектов международных организаций в рамках всемирного десятилетия образования.

Разумеется, надо иметь в виду, что благополучие в области реализации прав граждан на образование, о котором нередко говорили и говорят руководители соответствующего Министерства, является весьма

относительным. Во-первых, это благополучие на общем фоне, когда конституционное право на труд оборачивается правом работать без заработной платы, право на социальное обеспечение - пособиями, которые в семь-восемь раз ниже официально установленного прожиточного минимума, неприкосновенность частной жизни человека - прослушиванием телефонных переговоров руководителей предвыборного штаба действующего Президента, не говоря уже о депутатах Государственной Думы и т.п. На таком фоне положение с правом на образование действительно лучше. Во-вторых, для достоверных выводов явно недостает статистического материала. Так, выступая на парламентских слушаниях в Совете Федерации 15 апреля 1997 г., бывший зам. министра образования, а ныне зам. министра по делам сотрудничества со странами СНГ М.Н. Лазутова привела следующий разброс цифр по количеству детей от семи до восемнадцати лет, оказавшихся вне образовательных учреждений: по данным нового объединенного Министерства - около 300 тысяч, по данным прежнего Министерства образования - до 3,5 - 3,7 миллиона. В 1994-1995 учебном году в ответ на запрос автора этих строк Министерством образования называлась цифра 1 миллион 950 тысяч. Совершенно очевидно: без точной статистики желаемое всегда можно принять за действительное.

Тем не менее представляется вполне обоснованным следующий тезис: помимо исключительного чувства ответственности работников образования, именно инерционность, если угодно, консерватизм системы образования, обеспечивая, хотя бы и не полностью, сохранение духовного потенциала нации, оставляет России надежду на модернизацию в будущем. Более радикальное реформирование, а точнее - ломка образовательных институтов привела бы к безнадежному отставанию от наиболее передовых стран.

Парадокс № 5. Все минимально необходимые для защиты образования решения приняты как на уровне законодательной, так и исполнительной власти. Я имею в виду, конечно, президентский Указ № 1 и Закон РФ «Об образовании». Однако они и не выполняются и не отменяются. В любой цивилизованной стране возможно лишь 3 варианта отношения правительства к уже принятому закону: выполнять; добиваться отмены или пересмотра; уходить в отставку. Четвертого, как говорится, не дано. Россия, как всегда, идет другим путем: Указ и Закон приняты, однако исполнительная власть делает вид, что их нет. Предложения по пересмотру 54 статьи Закона РФ «Об образовании», регулирующей вопросы оплаты труда соответствующих профессиональных групп, внесены лишь через три года после подписания Указа № 1 и через два года после принятия Закона.

Перечисленные парадоксы отражают лишь некоторые противоречия развития института российского образования в переходный период. Как известно, одним из механизмов регулирования и разрешения противоречий в условиях современных индустриальных обществ является законодательство. Процесс, задачи, границы возможностей законодательства в области образования составляют предмет следующего раздела статьи.

### **Законодательство**

В 90-х гг. российское образовательное право формировалось весьма активно, хотя и отставало по темпам перемен от областей права, регулирующих экономические отношения. Такое отставание, впрочем, имеет не только свои отрицательные, но и положительные стороны: колебания революционного «маятника» сказались на системе образования меньше, чем на других институтах, хотя все-таки сказались.

Наиболее значимыми правовыми актами в области образования, действовавшими в 90-х гг. в Российской Федерации, являются:

- Указ № 1 Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР» (июль 1991 г.);
- Закон Российской Федерации «Об образовании» (июль 1992 г.);
- Федеральный Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (январь 1996 г.) - фактически новая редакция предыдущего закона;
- Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Представляется, что минимально необходимый уровень правового регулирования отношений в области образования этими законодательными актами обеспечен. Вместе с тем процесс формирования образовательного права не выдерживает критики с точки зрения «чистой» логики.

В условиях стабильного развития или управляемых реформ логика формирования нормативно-правовой базы российского образования должна была бы выглядеть следующим образом: национальная доктрина образования - федеральная программа развития образования - федеральный закон «Об образовании» - серия конкретизирующих его законодательных актов. Однако в обстановке «шоковой терапии» и малых гражданских войн эта логика, естественно, оказалась искаженной, а направление законотворчества - иным, едва ли не противоположным логике.

Национальная доктрина образования должна была определить главным образом ценностную, идеологическую сторону развития этого процесса, однако в настоящее время она не только не принята, но работа над этим документом находится в зачаточном состоянии. Последнее не случайно, ибо в условиях коренной ломки прежней системы решение даже таких проблем, общенациональный характер которых очевиден, становится предметом острого столкновения социально-групповых интересов и, соответственно, политических конфликтов. Поскольку Россия в настоящее время все еще не вышла из фазы так называемых радикальных трансформаций (т.е. революционной фазы), начавшейся в 1991 г., принятие национальной доктрины образования в ближайшие годы остается проблематичным.

В отличие от национальной доктрины образования, федеральная программа развития образования представляет собой документ не идеологический, а технологический. Утверждение этой программы высшим органом государственной власти России предусматривалось Законом «Об образовании» 1992 г. Правительство внесло соответствующий проект в Государственную Думу осенью 1994 г., однако руководство первой (пятой) Государственной Думы так и не вынесло его на утверждение, полагая такую



процедуру не соответствующей российской Конституции 1993 г. Когда же новая редакция Закона «Об образовании» 1996 г. подтвердила необходимость утверждения федеральной программы федеральным законом, выяснилось, что за два года эта программа сильно устарела и ее пришлось подвергнуть существенной переработке. Принятие федеральной программы развития образования в Парламенте может вызвать не меньше дебатов, чем принятие национальной доктрины образования, однако эти дебаты будут вращаться по преимуществу не вокруг идеологических, а вокруг финансовых проблем.

В сложившейся ситуации российскому законодателю не остается ничего другого, как заниматься «достройкой» системы образовательного права по принципу «заполнения пустот», действуя сообразно уже не «чистой», а ситуационной логике. При этом следует иметь в виду, как минимум, семь основных направлений законотворческой работы.

I. Конституционное законодательство - проблема, которая в виду ее особой важности требует наиболее подробного анализа.

Как ни парадоксально это звучит, юридической угрозой номер один для российского образования, а следовательно и для модернизации страны, может стать действующая Конституция РФ, и, в частности, статья 43, если она будет реализована на практике. Приведем текст статьи.

«Статья 43.

1. Каждый имеет право на образование.

2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.»

За время работы в Совете Федерации и Государственной Думе автору этих строк не приходилось слышать ни единого высказывания педагогов, политиков или представителей общественности в защиту 43 статьи, точно также как не встретилось ни одного человека, который бы ее одобрял. Представляется между тем, что в действительности статья еще хуже своей репутации.

В самом деле, возмущение общественности обычно ограничивается тем, что эта статья по существу предполагает введение платного среднего общего и начального профессионального образования. Причем если плата за обучение в старших классах школы в свое время уже вводилась в Советском Союзе, то платное профессионально-техническое образование - это новация,

которая выглядит особенно нелепо, поскольку в ПТУ учатся почти исключительно дети представителей, как принято говорить на Западе, низшего класса - более того - дети родителей, по уровню доходов находящихся за чертой бедности.

Бурная реакция общественности заметно спала после издания Президентом Указа № 1487 от 8 июля 1994 г. «О гарантиях прав граждан Российской Федерации на получение образования», причем, на взгляд автора, спокойствие наступило слишком рано. Во-первых, данный Указ значительно осложнил правовое поле в области образования, заведомо создавая нежелательный прецедент исполнения законов только в случае их подтверждения указами Президента. Во-вторых, Указ гарантирует гражданам бесплатность среднего общего и начального профессионального образования, но отнюдь не его общедоступность. Таким образом, проблема обучения подростков после окончания ими 9-ти классов осталась после издания Указа открытой с той лишь разницей, что дети необеспеченных родителей лишаются полноценного образования не на прямую, из-за нехватки денег, а косвенным образом - через конкурс в старшие классы школы и ПТУ.

Только подписание Президентом Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (фактически новая редакция Закона «Об образовании») после повторного преодоления вето на этот закон Советом Федерации первого созыва создало правовые гарантии реализации права граждан на общедоступное среднее (полное) общее и начальное профессиональное образование.

Отметим еще два порока 43 статьи, которые в настоящее время не стали предметом столь пристального внимания общественности. Первый из них состоит в том, что статья гарантирует всем гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного образования (т.е. детских садов и яслей). И даже если считать, что это относится только к образовательным услугам, а не к содержанию детей в дошкольных учреждениях, нонсенса это не устраняет. Хотя данная норма вызывает сочувствие среди части педагогов и родителей, никто из ее сторонников еще не смог объяснить, как можно получить бесплатные и общедоступные образовательные услуги в учреждениях, которые сами не являются ни общедоступными, ни бесплатными?

Второй порок статьи состоит в том, что она гарантирует гражданам общедоступное (т.е. без конкурса) и бесплатное среднее профессиональное образование (в техникумах, колледжах и т.п.). Это значит, что государство обязуется всем желающим предоставить место в любом среднем профессиональном учебном заведении, куда вознамерятся поступить абитуриенты. Как быть, если все они захотят учиться, скажем, на финансистов, брокеров или торговых работников, не знает никто.

Конституционные гарантии общедоступности среднего профессионального образования не только невыполнимы, но в нынешних условиях бессмысленны и чреваты негативными последствиями. Так, массовая подготовка специалистов среднего звена при отсутствии реальной потребности в них повлечет крупные затраты бюджетных средств в ущерб

другим уровням образования и породит очаг социальной напряженности в лице многих тысяч безработных выпускников средних специальных учебных заведений.

Совершенно очевидно, что две вышеназванные нормы, установленные статьей 43 Конституции РФ, постигнет судьба Указа № 1. С другой стороны, если бы население всерьез относилось к Основному Закону, который к тому же объявлен законом прямого действия, суды оказались бы завалены миллионами исков по поводу платы за дошкольные учреждения и проведения конкурсов в средних профессиональных учебных заведениях. Следовательно, только юридическая неграмотность населения спасает власть от необходимости выполнять неисполнимую норму ею же инициированной Конституции.

Главное же состоит в следующем: понижая уровень общедоступного и бесплатного образования в России, статья 43 Конституции РФ идет против общецивилизационной тенденции, ярко проявляющейся в индустриально развитых странах. Серьезные футурологи всех политических направлений - от правых консерваторов до левых социалистов, от сторонников постиндустриализма до теоретиков Римского клуба - в один голос утверждают, что именно образовательный потенциал, чем дальше, тем более будет определять статус человека в обществе и статус нации в мире.

Следует заметить, что действующая Конституция Российской Федерации с точки зрения порядка ее пересмотра принадлежит к сверхжестким. Принять ее, пожалуй, было на два порядка легче, чем теперь изменить. В соответствии со статьей 135 Конституции РФ положения главы 2, к которой принадлежит и статья 43, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Для внесения изменений в статьи этого раздела Конституции необходима поддержка 3/5 от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. При получении такой поддержки созывается Конституционное Собрание в порядке, предусмотренном соответствующим федеральным законом, который на сегодняшний день не принят. Другим способом изменения норм данного раздела является общероссийский референдум.

Прекрасно сознавая это, Комитет по вопросам науки, культуры и образования Совета Федерации первого созыва, в котором тогда работал автор этих строк, предложил тем не менее в 1995 г. новую редакцию статьи 43 Конституции, поддержанную 114 депутатами Верхней палаты. Эта новая редакция гласит:

«Статья 43.

1. Сфера образования в Российской Федерации провозглашается приоритетной и находится под защитой государства.

2. Каждый имеет право на образование.

3. Гражданам Российской Федерации гарантируется равное право на образование, общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального образования и на конкурсной основе бесплатность среднего, высшего и послевузовского профессионального образования в

государственных, муниципальных образовательных учреждениях. Ограничения права граждан на профессиональное образование могут быть установлены только федеральным законом.

4. Основное общее образование обязательно. Родители (лица их заменяющие) и органы местного самоуправления обеспечивают получение детьми основного общего образования».

Как видит читатель, новый текст статьи предусматривает:

1. Провозглашение сферы образования приоритетной и находящейся под защитой государства. Данная норма необходима для гарантированного сохранения и приумножения интеллектуального потенциала России. Выход из политического и экономического кризиса, по нашему мнению, невозможен при отсутствии действительной приоритетности развития образования.

2. Сохранение нормы действующей Конституции о праве каждого на образование.

3. Фиксацию перечня минимально необходимых гарантий прав граждан Российской Федерации на образование. В том числе: на равенство этих прав; на общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального образования и на конкурсной основе на бесплатность среднего, высшего и послевузовского профессионального образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях.

4. Сохранение нормы действующей Конституции об обязательности основного общего образования. Причем ответственность за выполнение этой нормы предлагается возложить не только на родителей или лиц, их заменяющих, но и на органы местного самоуправления, являющиеся учредителями большинства общеобразовательных школ.

Совершенно очевидно: принятие статьи 43 в новой редакции создало бы надежные правовые основы для обеспечения образовательного уровня населения, соответствующего потребностям общества, которое действительно намерено модернизироваться в направлении постиндустриальной цивилизации. Точно также совершенно очевидно, что специальный референдум по новой редакции статьи 43 назначен не будет. Единственный сколько-нибудь реальный шанс - присоединить данный вопрос к вопросам одного из возможных в обозримой перспективе референдумов (например, по проблеме интеграции России и Белоруссии).

II. Разработка частных федеральных законов, регулирующих отношения в отдельных сферах или отдельных секторах системы образования. После принятия базового закона внимание законодателя было сосредоточено по преимуществу на этой группе законов, которые можно назвать «сферными» или «секторными». Так, сначала в Верховном Совете, затем в Совете Федерации при участии автора этих строк был разработан Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», который после двукратного вето Президента и соответствующих согласительных процедур был в третий раз принят Парламентом и подписан Президентом в августе 1996 г. Депутатами

Государственной Думы первого созыва разработан, а депутатами Государственной Думы второго созыва подготовлен к первому чтению проект федерального закона «О негосударственном секторе системы образования». В настоящее время Правительством внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О дополнительном профессиональном образовании», а в самой Думе начата работа над аналогичным законом более общего характера - «О дополнительном образовании». В перспективных планах Правительства и Комитета по образованию и науке Государственной Думы значатся также законы «О начальном профессиональном образовании», «О среднем профессиональном образовании», «Об общем образовании», «О дошкольном образовании». Если продолжить строительные аналогии, можно сказать, что с принятием этих законов возведение «стен здания» российского законодательства в области образования будет завершено.

III. Разработка законодательных актов, «запускающих» в действие отдельные нормы базового федерального Закона «Об образовании», сформулированные в нем в общей форме или содержащие прямую отсылку к будущему законодательству. Это законы о том, как нужно исполнять базовый федеральный закон; их условно можно было бы назвать «пусковыми». Всего таких законов потребуется около десяти.

Один из них уже принят: Федеральный закон «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей». Конкретизируя норму статьи 55 Федерального закона «Об образовании», он устанавливает отныне, что педагогическим работникам, которым назначена пенсия за выслугу лет, она выплачивается независимо от продолжения работы по прежней специальности. Время, прошедшее со дня принятия закона показало, что он оказал благоприятное воздействие на закрепление в учреждениях образования опытных педагогических кадров.

Другой закон этой серии - Федеральный закон «Об определении средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений», который, как и предыдущие разработан при участии автора этих строк, принят в январе 1996 г. Государственной Думой, отклонен Советом Федерации ввиду неприемлемости отдельных положений и в настоящее время находится в затянувшейся стадии согласования между двумя палатами Федерального Собрания. Закон не просто воспроизводит нормы оплаты труда работников образовательных учреждений, установленные Указом № 1 Президента России и статьей 54 Федерального закона «Об образовании», - нормы, провозглашенные еще в 1991-92 гг., но не действующие до сих пор, - но и подробно прописывает, что, как и когда должно делать Правительство, чтобы эти нормы исполнялись.

Среди неразработанных законов данной группы наиболее важным и вместе с тем наиболее сложным для принятия является федеральный Закон «О федеральных нормативах финансирования образовательных учреждений». Согласно статье 41 новой редакции Федерального Закона «Об образовании», такие нормы должны устанавливаться по каждому типу, виду

и категории образовательного учреждения ежегодно одновременно с принятием федерального бюджета и утверждаться федеральным законом. Нормативное финансирование образовательных учреждений в расчете на каждого обучающегося применяется в ряде стран с переходной экономикой (например, в Чехии). В России эта норма бездействует с 1992 г. Правительство ни разу не внесло в парламент соответствующий законопроект, а разработка его силами парламентских комитетов представляется чрезвычайно сложной. Между тем именно этот закон мог бы помочь покончить с остаточным принципом финансирования образования, применявшимся в последние десятилетия советского периода и многократно усиленным в период постсоветский.

Впрочем, гримасы кризисного времени таковы, что любая благая идея легко превращается в противоположность. Вот и в данном случае в Комитете Государственной Думы по образованию и науке появилась информация о планах Министерства финансов, согласно которым не бюджет образования будет рассчитываться путем умножения финансовых нормативов на число обучающихся, а, наоборот, финансовые нормативы - путем деления урезанного бюджета образования на то же число! И если это произойдет, известная формула, согласно которой революция пожирает своих детей, будет подтверждена еще раз.

IV. Подготовка законов синтетического типа, двойного назначения, «бинарных» или бифункциональных. Это законы, которые могли бы быть отнесены как к первой, так и второй группе, не укладываясь по своему содержанию исключительно ни в одну из них. Таковы, например, федеральные законы «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» и «О государственной поддержке начального профессионального образования». Оба подготовлены при участии автора статьи, приняты Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания России, оба отклонены Президентом. Работа над ними в настоящее время продолжается. При этом оба закона регулируют отношения в определенной сфере или секторе образования и вместе с тем содержат механизмы реализации норм базового федерального закона. Особенно важен в этом отношении закон «О государственной поддержке начального профессионального образования», ибо впервые в истории российского законодательства в нем предпринята попытка установить нормативы расходования финансовых средств на каждого обучающегося в этой системе с учетом особенностей их социального и правового положения.

V. Внесение в законодательные акты норм, регулирующих правовые отношения субъектов образовательной деятельности, причем таких норм, которые содержатся не в законодательстве об образовании, а в иных законодательных актах. Речь идет о нормах, относящихся к пограничным областям права. Здесь мы имеем дело с чрезвычайно широкой и не всегда успешно реализуемой профильными парламентскими комитетами областью деятельности - начиная с налогового законодательства и кончая законодательством о воинской обязанности и военной службе. При этом

регулярно приходится сталкиваться с ситуациями, когда законопроекты, вторгающиеся в область образовательного права, расходятся с буквой, а иногда и с концепцией базового Федерального закона «Об образовании».

VI. Защита интересов образования в бюджетном законодательстве. По существу это направление законотворческой работы представляет собой частный случай предыдущего, но случай особой важности и сложности. Сложность эта обусловлена, как минимум, двумя причинами.

Во-первых, федеральный бюджет - эта одна из тех областей законодательства (увы, не являющаяся исключением), где отечественная практика более всего отстает от практики так называемых правовых государств. Так, знакомство с федеральным бюджетным законодательством Соединенных Штатов Америки и бюджетным законодательством штата Коннектикут убедило автора этих строк в том, что американские законодатели с самого начала подразделяют бюджетные расходы на две части. Первая часть - расходы, не подлежащие произвольному распределению и предназначенные для финансирования реализации уже действующих законов. На них законодатели заведомо не покушаются. Вторая часть - расходы, подвергающиеся распределению в каждом финансовом году, в том числе средства, предназначенные для инвестирования и реализации дополнительных социальных программ. Напротив, российское правительство, внося в парламент проект Федерального Закона о Федеральном бюджете на очередной год, не только не исходит из действующего законодательства, но, как правило, не вносит и законопроекта о приостановлении норм тех Федеральных Законов, финансирование реализации которых в проекте бюджета не предусмотрено. В результате депутаты долго и не всегда успешно выясняют, какие же нормы законодательства, требующие финансирования, будут исполняться в следующем финансовом году и в конце концов многие вотируют бюджет, так и не получив точной информации.

Во-вторых, поправки к бюджетному законодательству относятся к числу наиболее трудно проходимых, ибо здесь депутатам приходится выносить решение, принимая во внимание отнюдь не только общие соображения (например, на счет исключительной важности образования для будущего страны), но и конкретные расчеты. После принятия основных показателей федерального бюджета и их распределения по основным разделам любое увеличение расходов означает их сокращение по другой статье, а это в большинстве случаев оказывается задачей неразрешимой.

Как уже отмечалось, раздел «Образование» в Федеральном Законе о федеральном бюджете на 1997 г. оказался одним из немногих, где предусматриваются более высокие реальные расходы, чем в 1996 г. Однако такое увеличение расходов не только не покрывает финансовых потребностей, но и не соответствует нормам действующих федеральных законов «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

VII. Разработка законодательных актов генерализирующего типа. Помимо национальной доктрины образования, о которой говорилось выше, в

настоящее время уровень развития образовательного права позволяет поставить вопрос о подготовке образовательного кодекса. При наличии политической стабильности и необходимого финансирования такой кодекс мог бы быть подготовлен в течение двух-трех ближайших лет.

### **Выводы**

В заключение представляется целесообразным сформулировать несколько выводов и предложений.

1. История России (и не только России) знает примеры, когда модернизации общества осуществлялась за счет истощения, частичной деградации или даже частичного уничтожения главного общественного богатства - человека. Однако, во-первых, такой антагонистический характер прогресса был возможен либо на стадии доиндустриального общества (петровские реформы), либо на стадии так называемой экстенсивной индустриализации («великий перелом» по Сталину). 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 или идеологический характер. Вопрос о том, когда такая необходимость будет осознана новейшей российской политической элитой, остается открытым. В любом случае императивом времени является формула, предложенная нами еще на парламентских слушаниях 1994 г. в Совете Федерации: через образование к реформированию общества в интересах большинства народа.

2. Методы реформирования образования в России не могут быть заимствованы из других сфер общественной жизни, как вследствие высокого уровня развития системы образования в Советском Союзе, так и вследствие ее инерционности и консерватизма. Для обеспечения модернизации России сохранение высокого образовательного уровня населения важнее перестройки системы. Эволюция здесь принципиально предпочтительнее революции, и, может быть, это тот несчастный случай, когда справедливой является формула Франца Йозефа Штрауса: «быть консерватором - значит маршировать во главе прогресса»!

3. Правовое обеспечение приоритетного развития образования в качестве двигателя российской модернизации предполагает решение, как минимум, двух задач: принятие новой редакции статьи 43 Конституции РФ; реализация в полном объеме Указа Президента № 1 и действующих Федеральных Законов в области образования. О достоинствах и недостатках этих документов можно спорить, но пока ни Указ, ни Законы не отменены, исполнительная власть должна их исполнять (на то она и исполнительная). Иначе все разговоры о строительстве правового государства останутся очередной идеологической компанией.

4. Рассматривая сакраментальные вопросы о том, где найти средства на финансирование образования (а равно науки, культуры и социальных



программ), следует ли отнимать у крестьян, чтобы платить учителям и т.п., необходимо иметь в виду следующее. Теоретически возможны три модели финансирования образования.

Модель первая - нынешняя - «остаточная», равнозначная разрушению. Поскольку, как уже говорилось, инерционность образования выше, чем производства, опирающегося на технологии обычного уровня, восстанавливать его (образование), как и высокотехнологичные предприятия, придется не годами, а десятилетиями. Переход в ранг государств третьего, а может быть, и четвертого мира стране в этом случае обеспечен.

Модель вторая - инфляционная, которую пытался проводить в начале 90-х гг. Верховный Совет России при противодействии исполнительной власти. Логика сторонников этой модели была такова: если уж руководство страны при монополярной экономике «отпустило» все цены и пустилось, что называется, во все тяжкие инфляции, не остается ничего другого, как финансировать будущее нации за счет печатного станка. Согласно расчетам, дополнительный бюджетный дефицит был бы в этом случае не велик, а связанные с ним дополнительные неприятности должны были в будущем многократно перекрываться выгодами от сохранения интеллектуального потенциала нации.

Модель третья - перераспределительная, которая связана с поисками дополнительных источников финансирования. Такими источниками могут быть:

- сокращение бюрократического аппарата, который в Москве по сравнению с советскими временами вырос не менее чем в три раза и поглощает, по оценкам Фонда "Реформа", 8 % консолидированного бюджета России против одного процента консолидированного бюджета в Советском Союзе;

- ограничение вывоза капитала из России, составляющего не менее 20 миллиардов долларов в год (эта сумма сопоставима с дефицитом федерального бюджета);

- отмена налоговых льгот для покровительствуемых Правительством корпораций и высокое налогообложение верхней части личных доходов так называемых «новых русских» в случае, если эти доходы идут на личное потребление, а не вкладываются в производство;

- прекращение бесплатной раздачи или демпинговой распродажи государственного имущества, в том числе и прежде всего - представителям перелицованной бюрократии и т.д. и т.п.

На протяжении всей своей работы в парламенте автор этих строк выступал за третью модель, хотя и вторая по сравнению с первой представляется меньшим злом.

5. Уверен: ситуация в образовании определяется главным образом не состоянием самого образования, а состоянием общества, а потому проблемы образования только или преимущественно средствами самого образования решены быть не могут. Образование - это зеркало системы, а пенять на зеркало - занятие бессмысленное. Поэтому если политическая элита страны

не действует по формуле Людовика XV «после нас - хоть потоп», а сколько-нибудь серьезно обеспокоена будущим нации, необходимо обеспечить высокий социальный статус тех, кто занимается высококвалифицированным, в том числе интеллектуальным трудом. Помимо оплаты труда, этот статус мог бы подкрепляться системой налогообложения, при которой, скажем, доходы от «ноу хау» облагались бы иначе, чем от спекуляций на вывозе сырья, доходы оперного театра - иначе, чем доходы от шоу-бизнеса и т.п. Вместо модных призывов к обогащению любыми способами необходима пропаганда различных форм духовности или, на худой конец, честного стяжательства.

Однако все это не может быть достигнуто в рамках корректировки данного «курса реформ», ориентированного на передел собственности и создания социальной базы существующей власти в лице крупных собственников. Специальный анализ проблем защиты образования как фактора, обеспечивающего будущее нации, с неизбежностью выводит поэтому на общий вывод: стране нужна другая реформа, новый курс, стратегия которого должна быть гораздо ближе Кейнсу и Рузвельту, чем Фридману и неоконсерваторам 80-х гг. Только в этом случае описанное выше состояние российского образования можно будет отнести на счет парадоксов модернизации, а реальные ныне перспективы его (образования) деградации останутся в прошлом.

*Статья подготовлена летом 1997 г. для журнала «Вестник Омского отделения Академии гуманитарных наук».*

*Опубликовано в книге О.Н. Смолина «Знание – свобода». Российская государственная образовательная политика и федеральное законодательство 90-х годов. Систематизированный сборник. - М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999. – С. 10-20.*