

## РАЗДЕЛ 5. УЧЕНЫЕ — СВЕТ: КТО ПРОТИВ?

### (Борьба реформистских и революционных тенденций в образовательной политике 90-х годов)

Блажен человек, который снискал мудрость, и человек, который приобрел разум, потому что приобретение ее лучше приобретения серебра, и прибыли от нее больше, нежели от золота: она дороже драгоценных камней; никакое зло не может противиться ей... и ничто из желаемого тобою не сравнится с нею.

*Книга притчей Соломоновых*

**Социально-философские аспекты государственной образовательной политики... Диссертация... доктора философских наук. М., 2001**

### РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЙ, ТЕНДЕНЦИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ В РОССИИ 90-х ГОДОВ

#### 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.

Первое, 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 г. № 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.

Третье. 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.

Четвертое. 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.

Пятое. 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 субъектов 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. Соответственно и работы автора посвящены преимущественно федеральной образовательной политике.

## **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, на все без исключения ее структурные элементы, а тем самым — на все уровни национальной безопасности (безопасность общества, государства, личности) и ее главные составляющие.

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, которая важна 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 переориентацию, 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. Бузгалиным). 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 годов, 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, как будет показано ниже, без принципиального изменения образовательной политики по целому ряду ключевых параметров.

### **3. Новейшая революция и факторы дестабилизации российского образования в 90-х годах**

Как показано автором, революционный характер социально-политического процесса вообще, характер и специфика российской революции — в особенности — породили, по меньшей мере, пять факторов как внутреннего, так и, особенно, внешнего (по отношению к

политике в области образования, но отнюдь не образовательной политике в целом) характера, вызывавших дестабилизацию и угрожавших деструкцией российской системе образования, призванной обеспечить важнейшие аспекты модернизации и национальной безопасности страны.

1. Перманентным фактором дестабилизации российской системы образования, угрожающим самому ее существованию, а, следовательно, модернизации и национальной безопасности страны, с начала 90-х гг. стал *финансово-экономический кризис и хроническое недофинансирование образовательных учреждений*, основные параметры которого будут охарактеризованы ниже. В данном случае важно отметить, что именно высокая инерционность образования, обеспечившая в известной мере устойчивость данного 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 российской системы образования, главной угрозой осуществления ею модернизаторских функций и роли в обеспечении национальной безопасности страны стал *скачкообразный рост социального неравенства* и, как следствие, высокий уровень неравенства прав граждан в образовательной сфере. Причем, несмотря на более стабильные (в сравнении с другими социальными институтами) средние показатели функционирования системы образования, нарастание этой тенденции в перспективе может привести к тому, что страна утратит шансы войти в «клуб» постиндустриальных государств.

В современной России, наряду с другими, существуют следующие проявления неравенства прав граждан в области образования:

— 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 число 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 90-х гг. Руководители Министерства образования, выступая в палатах Парламента, в разное время оценивали эту численность от 200 тысяч (министр В. Г. Кинелев) до 3,5—3,7 миллиона (заместитель министра образования М. Н. Лазутова), представители Генеральной прокуратуры — около 2 миллионов, а газеты сообщали о 4 миллионах беспризорников. Одновременно, по официальным данным того же 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. (прогноз) — 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 — 12%, в 1999/2000 учебном году — 34%). При этом условия поступления в средние и высшие профессиональные учебные заведения для детей, родители которых имеют высокие и низкие доходы, оказываются совершенно различными, и, как следствие этого, почти 2/3 студентов вузов представляют около 25% семей с наиболее высокими доходами.

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 детей прямо пропорционален уровню доходов их родителей, а информационная революция требует все большего числа высококвалифицированных специалистов и наращивания человеческого потенциала. С другой стороны — формирование закрытого типа политической элиты, что, как известно политологам, ведет к высокому уровню



конфликтности и повышает вероятность социальных взрывов.

Нарастающее неравенство возможностей граждан происходит в нарушение целого ряда норм Закона РФ «Об образовании» и, в частности, его концептуальных позиций, 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 (пункт 1 статьи 5), а развитие платных образовательных услуг возможно лишь как дополнение к услугам бесплатным, но не может и не должно их заменять. Попытки же законодателя блокировать перенос социального неравенства в сферу образования не дают желаемых результатов по причинам, опять-таки лежащим вне системы образования. Как уже отмечалось, по уровню социального неравенства Россия далеко превзошла не только Западную Европу и Японию, но и США. Совершенно очевидно, что решение данной 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 90-х годов периодически угрожали *факторы политического характера*, а именно: попытки радикального слома образовательной системы, сложившейся в советский период, и столь же радикальной переделки ее по образу и подобию индустриально развитых стран, причем, как правило, по образу и подобию искаженному.

Это утверждение кажется парадоксальным лишь на первый, поверхностный взгляд, согласно которому стремление России войти в число современных высокоиндустриальных стран означает переделку в кратчайшие сроки всех отечественных социальных институтов по их образу и подобию. Однако более глубокий анализ приводит к противоположным выводам: как уже отмечалось, в силу высокой инерционности системы образования и высокого уровня ее развития в СССР, с точки зрения интересов модернизации и национальной безопасности страны сохранение качества образования принципиально важнее, нежели ре-формирование системы.

В истории образовательной политики 90-х годов наибольшую известность приобрели две правительственные стратегемы: массовая приватизация образования и введение образовательных ваучеров. Анализ обеих показывает, что, во-первых, фактически речь шла не о реформе образования, но скорее о революции структурно-организационного и в известной мере социального характера, и что, во-вторых, за образец принимались не апробированные и доказавшие свою эффективность, но не оправдавшие себя либо только разрабатываемые модели образовательных инноваций в развитых индустриальных странах, причем нередко искаженные отечественным революционным радикализмом.

Вне понимания революции как отрицания и феномена революционного «маятника» вряд ли возможно объяснить отношение исполнительной власти, в особенности в первой половине 90-х годов, к регулированию отношений собственности в системе образования и, в частности, к проблеме приватизации. Хорошо известно, что ни одна индустриально развитая страна кампании по массовой приватизации образовательных учреждений никогда не проводила. Напротив, общецивилизационная тенденция заключалась либо в сохранении и укреплении государственной системы образования (Германия), либо в приближении негосударственных образовательных учреждений по характеру финансирования к государственным (Бельгия), либо, наконец, в развитии некоммерческих фондов и других источников финансирования, делающих образование доступным для более широких слоев населения (США). Если на международных конференциях и семинарах эксперты Мирового Банка и употребляли периодически термин «приватизация» в отношении образования, 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 не осуществлялась приватизация государственных учебных заведений. 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.

Напротив, в России (и в особенности в первой половине 90-х гг.) исполнительная власть стремилась осуществить массовую приватизацию образовательных учреждений, о чем свидетельствуют правительственные программы, законопроекты и проекты указов Президента (см., например: Проект Закона Российской Федерации «О разгосударствлении и демонаполизации в образовательной сфере» // Учительская газета.— 1994.— 13 сентября.— № 34.— С. 14—16; Проект Указа Президента «О новых принципах учреждения и функционирования системы высшего и среднего профессионального образования Российской Федерации» // Смолин О. Н. Знание — свобода... М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999.— С. 330).

Идеи «разгосударствления» (т. е. фактически — приватизации) образовательных учреждений содержали некоторые варианты программы Центра стратегических разработок, подготовленной в 2000 г. (находятся в архиве автора). И все это несмотря на негативный опыт ваучерной приватизации в производственной сфере и на очевидные для любого неидеологизированного специалиста последствия приватизации в сфере образования, а именно:

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

- вследствие этого качественный рост доли платных для гражданина образовательных услуг за счет бесплатных;

- в связи с крайне низким средним уровнем жизни и узостью средних слоев, представители которых способны оплачивать образование, сокращение, возможно в несколько раз количества обучающихся, превращение образования в привилегию для избранных;

- по причине дефицита финансов и отсутствия государственного управления превращение образовательной деятельности для многих учебных заведений во второстепенную, вытеснение ее коммерческой деятельностью, распродажа имущества, новый передел собственности под видом ее раздела, который и составляет «тайну» российской приватизации вообще;

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

Аналогичным образом в работах автора проанализированы различные варианты концепции введения образовательных ваучеров и сходные по содержанию предложения по реформированию финансово-экономических механизмов в системе образования. При этом рассмотрены следующие основные механизмы финансирования, так или иначе связанные с распределением средств по нормативам:

- а) ваучер — государственный документ на право получения образования, который не является именованным (не фиксирует имени владельца) и может быть предметом всех форм гражданского оборота;

- б) государственное именованное образовательное обязательство (ГИОО) или государственное именованное финансовое обязательство (ГИФО), которое может быть предметом залога;

- в) ГИОО или ГИФО, которое не является предметом гражданского оборота вообще;

- г) нормативное подушевое финансирование учреждений без выдачи финансового документа физическим лицам (по принципу: «Деньги следуют за учеником»);

- д) нормативное финансирование образовательных учреждений в расчете на каждого

обучающегося с учетом финансирования потребностей образовательного учреждения, не связанных линейной зависимостью с количеством обучающихся (например, коммунальные услуги, ремонт, учет количества класс-комплектов и т. п.) по принципу: «Деньги следуют за учеником, но не все» (вариант действующего Закона РФ «Об образовании»);

е) нормативное финансирование образовательных учреждений независимо от количества учащихся (деньги следуют не за учеником, а, например, за класс-комплексом, за учебными площадями и т. п.).

Закон РФ «Об образовании» в его первой редакции предусматривал нормативное финансирование образовательных учреждений различных типов и видов в расчете на каждого обучающегося, а также введение личного государственного образовательного кредита (невозвращаемого, частично или полностью возвращаемого) в системе среднего профессионального и высшего профессионального образования (статья 41 пункт 2; статья 42). Во второй редакции Закона концепция личного государственного образовательного кредита была исключена, однако исходная концептуальная схема сохранилась в модифицированном виде: нормативы финансирования образовательных учреждений поставлены в зависимость не только от их типов и видов, но и категорий. Закон, следовательно, устанавливает механизм финансирования, при котором часть финансовых средств перемещается из одних образовательных учреждений в другие вместе с обучающимися, однако другая часть финансирования этих учреждений от числа обучающихся напрямую не зависит.

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

Важно отметить помимо этого, что разработчики Закона РФ «Об образовании» исходили из следующих концептуальных позиций:

— государственные образовательные стандарты, финансируемые по нормативам, должны быть до-статочными для полноценного образования;

— соответствующие финансовые нормативы формируются «прямым счетом», исходя из затрат на создание совокупности необходимых условий для качественного образования обучающихся и стимулирование труда педагогов;

— бюджет образования рассчитывается на основе данных нормативов, а в случае недостатка финансовых средств нормативы, которые рассчитываются ежегодно, постепенно приближаются к научно обоснованным.

Парадокс образовательной политики заключается в том, что практически все эти концептуальные идеи так или иначе были использованы в правительственных концепциях реформирования образования, однако при сходстве по форме они получали в них совершенно иное, зачастую прямо противоположное содержание. Так, уже «Программа углубления экономических реформ», подготовленная группой Е. Ясина для Правительства Е. Гайдара, предлагала введение нормативного финансирования в форме образовательных ваучеров (см.: Программа углубления экономических реформ. М.: 1992.— С. 131). Проект «Концепции очередного этапа реформирования образования», подготовленный правительственной комиссией в 1997—1998 гг., провозгласил главным принципом — «Деньги следуют за учеником». Последнее, строго говоря, не обязательно предполагало введение образовательных ваучеров, как утверждал В. Г. Кинелев (в то время министр образования), однако должно было вызвать сходные последствия. Наконец, раздел «Реформирование образования» в проекте Основных направлений социально-

экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу, в основном одобренных Правительством РФ в июне 2000 г., предполагает одновременное введение принципа «Деньги следуют за учеником» в системе общего образования и государственного именованного финансового обязательства в сочетании с общенациональным экзаменом — в системе среднего профессионального и высшего профессионального образования. Однако право на получение и размеры государственного именованного финансового обязательства, согласно Концепции, должны определяться не потребностями в специальных образовательных условиях или дополнительной финансовой поддержке в период получения образования, но результатами единого общенационального экзамена (тестирования), которые, в свою очередь, среднестатистически определяются финансовым положением семьи (способностью оплатить высококвалифицированного репетитора и т. п.).

Аналогичную метаморфозу в правительственном документе 1998 г. претерпели и другие концептуальные позиции Закона:

— вместо принципа «Бюджет — под нормативы» противоположный принцип: «Нормативы — под бюджет»;

— соответственно вместо прямого счета нормативов — обратный счет по многократно раскритикованному «остаточному» принципу;

— сведение к минимуму государственных образовательных стандартов под лозунгом сокращения учебной нагрузки и заботы о здоровье обучающихся.

На практике реализация любой из названных выше моделей реформирования образования (1992, 1998, 2000 гг.) привела бы к усилению конкуренции в сфере образования, к повышению качества обучения в элитных учебных заведениях за счет их основной массы, к большей свободе выбора для тех, кто способен ею воспользоваться, но вместе с тем — к расширению доли платных образовательных услуг за счет бесплатных и как следствие — к еще большему росту неравенства прав граждан в области образования. От такого рода реформ выиграли бы: в социально-поселенческом плане — часть населения крупных городов; в социально-профессиональном — дети из семей работников умственного труда; с точки зрения уровня доходов — дети представителей высшего класса и высшего среднего класса (если воспользоваться американской терминологией). Соответственно проиграли бы: дети в селе и малых городах; дети работников преимущественно физического труда и работников умственного труда с невысокой заработной платой; дети представителей низшего класса и большей части среднего класса.

Последствия такого рода мероприятий не были бы для системы образования столь же разрушительны, как последствия массовой приватизации образовательных учреждений, однако с большой вероятностью можно утверждать, что они привели бы не к прогрессу системы образования и, соответственно, модернизации России, но значительно затруднили бы такой прогресс и модернизацию. В известной мере доказательством данного тезиса может служить неудача экспериментов по введению образовательных ваучеров в ряде штатов США, проанализированных в свое время специалистами по заданию Минобразования России, а также личный опыт общения автора с американскими конгрессменами (в особенности от Демократической партии), которые с крайней настороженностью высказывались по поводу возможности продолжения таких экспериментов.

Поскольку большинство проектов, о которых идет речь, разрабатывались под эгидой и (или) на средства Мирового Банка и МВФ, вполне логично предположить, что новые схемы финансирования предполагалось подвергнуть экспериментальной апробации в России прежде, чем внедрять в индустриально развитых странах. При этом совершенно очевидно, что в кризисной российской ситуации шансы этих экспериментов на успех еще значительно меньше, чем в относительно стабильных и благополучных условиях современного «социального капитализма». Как показано в работах автора, действие данного дестабилизирующего фактора, угрожавшего российскому образованию и модернизации страны, педагогическая общественность и представляющие ее в Парламенте депутаты

сумели блокировать во многом благодаря действующим федеральным законам.

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 *статья 43*, регулирующая права граждан в области образования. Хотя текст статьи многократно подвергался критике со стороны образовательного сообщества, в действительности он еще хуже своей репутации.

Критика данной статьи в научной литературе и публицистике обычно ограничивается тем, что, не устанавливая соответствующих государственных гарантий прав граждан, Конституция по существу предполагает введение платного для граждан среднего общего и начального профессионального образования. Причем, если плата за обучение в старших классах школы в СССР устанавливалась (например, в 50-е гг.), то платное профессионально-техническое образование — это новелла не только в конституционном законодательстве, но и в отечественном законодательстве вообще. Причем новелла, которая на фоне сохранения права граждан на бесплатное (на конкурсной основе) высшее образование должна 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 (в том числе на парламентских слушаниях в Госдуме первого созыва 13—14 июня 1994 г.) заметно ослабла после издания Президентом РФ Указа № 1487 от 8 июля 1994 г. «О гарантиях прав граждан Российской Федерации на получение образования», причем, на взгляд автора, преждевременно.

Во-первых, Указ гарантировал гражданам бесплатность среднего общего и начального профессионального образования, но отнюдь не общедоступность образования данных уровней. 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 бесплатности 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 в области образования, 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 его собственного регламента.

5. Одним из важнейших факторов дестабилизации российского образования, а следовательно, реальной угрозой модернизации и национальной безопасности России выступали *попытки радикальной трансформации отечественной ментальности* под лозунгом деидеологизации при фактической реидеологизации (точнее, переидеологизации). В соответствии с описанными выше политико-ситуационными закономерностями, каждая революция (а иногда и период реформ) стремится создать «нового человека» по образу и подобию социального идеала, олицетворяющего выдвинутую ею социально-политическую утопию («светлое будущее»). При этом тип

человека и культура прошлой эпохи подвергаются более или менее 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» (что, впрочем, является простым переводом на латинский популярного в философско-политической литературе прежней эпохи термина «советский человек» при противоположной аксиологии), или, на публицистически-бытовом уровне, «совок». При этом официальная наука и публицистика игнорировала, 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 высоко индустриальных 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.

Автором показано далее, что в первой половине 90-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 90-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, 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. Как уже отмечалось, 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.

Проявление данных тенденций проанализировано автором в отношении не только образовательной политики в целом, но и собственно политики в области образования. В революционный период (первая половина 90-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 социо-логики» М. Вебера, которая предполагает оценку любой эпохи в ее собственном социокультурном контексте, но, напротив, по сути руководствовались методологией «Краткого курса истории ВКП(б)» при противоположной идеологической направленности. Среди прочих причин это привело к тому, что по результатам сравнительных социологических исследований, 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 отмеченной выше

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 элиминировать 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 посредством восприятия народного 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. Однако 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.

По мнению автора, попытка радикальной трансформации отечественной ментальности представляет собой не условие ускоренной модернизации России, но, напротив, прямую угрозу этой модернизации, причем по целому 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 социальному 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 (между прочим, это ставит под сомнение и общий вывод М. Вебера о том, что именно протестантизм является главным фактором развития капитализма, или, по крайней мере, ограничивает этот вывод историческим пространством и временем Европы XVI—XIX вв.);

— в сознание мирового сообщества все более и более входит представление о том, что модель «пот-ребительского общества», даже в его наиболее современном социально-рыночном варианте, себя исчерпала, ибо попытка тиражирования этой модели на все человечество неминуемо привела бы к глобальной экологической катастрофе.

#### **4. Тенденции и противоречия федеральной образовательной политики 90-х годов**

Наряду с факторами, дестабилизировавшими российскую систему образования и способными вызвать ее деструкцию, в работах автора проанализированы целый ряд специфических противоречивых тенденций образовательной политики, обозначаемых для краткости как ее парадоксы. При этом различия в проблематике настоящего и предыдущего подразделов весьма относительно, ибо и факторы дестабилизации образования, и парадоксы образовательной политики порождены одним и тем же социально-политическим контекстом революции как исторической ситуации, а потому в определенном аспекте могут либо совпадать, либо первые выступают по отношению к последним в роли причины (сторон, форм проявления) и, как любая причина, испытывать

их обратное воздействие.

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 теоретики самых разных научных школ и политических взглядов: от Чаадаева до Бердяева и от Герцена до идеологов большевизма. Вследствие же революционного характера социально-политического процесса 90-х годов парадоксальность отечественного развития была едва ли не возведена 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 90-х гг., и, вместе с тем, когда бы в мирное время наука и образование оказывались в столь критической финансово-экономической ситуации. Сторонник фрейдистской парадигмы 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 данному феномену, который, напротив, легко объясняется, исходя из представления о революционном характере российского политического процесса со всеми его атрибутами.

Парадокс № 2. Попытка вхождения в цивилизацию по попятной траектории.

Новейшие отечественные политические лидеры радикального направления на протяжении 90-х годов постоянно прокламировали намерения «войти в цивилизацию» или догнать ее, но в отношении образования и науки стимулировали движение едва ли не в прямо противоположную сторону. Во всяком случае, противоразвивающие 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 (см. выше) 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, 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 ВВП 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 1992 г. — 3,4%. С учетом сокращения ВВП приблизительно вдвое в 1990—1994 гг. расходы на образование в реальном исчислении составили в середине 90-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 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 90-х годов приблизительно еще в 2 раза.

Аналогичным образом в первой половине 90-х годов 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 свидетельство революционной эйфории.

Парадокс № 3. Преумножение критикуемых ошибок прошлого.

Чем более новая, постсоветская власть критиковала ошибки прежней, тем более она их повторяла и умножала. Это также объясняется не только сохранением в значительной степени персонального состава политической элиты, но прежде всего названными выше закономерностями революции, которые проявляются вне зависимости от ее направленности.

Так, в 90-е годы 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, причем, по прогнозам Минтруда, такое положение сохранится и в начале XXI века!

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 начале 90-х годов 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 уже 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 90-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. Среди других 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 выполнялся ряд международных проектов 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, о которых речь пойдет ниже, именно инерционность, консерватизм данного 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.

На взгляд автора, действительная модернизация России возможна лишь 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 от всех бед революционной эпохи, но в нем фиксируется то хрупкое согласие между общественными группами и ветвями власти, которое в такую эпоху особенно ценно, а может быть, бесценно.

## **СТРАСТИ О ТРАСТЕ**

### ***Выступление на пленарном заседании Государственной Думы 21 апреля 1995 года***

Уважаемые коллеги! Вопрос, который сегодня обсуждается, касается не только образования, но и национальной безопасности, все более важным элементом которой образование становится. В Соединенных Штатах это прекрасно поняли после первого советского спутника в 1957 году. Мы, к сожалению, забываем сейчас.

23 июня 1994 года Совет Федерации тщательно обсудил, абсолютным большинством голосов одобрил и в порядке законодательной инициативы внес в Государственную Думу проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании». В августе аналогичный проект внесло Правительство Российской Федерации. Более полугодия шли согласительные процедуры, в ходе которых свой вклад в доработку проекта внесли депутаты Государственной Думы. По большинству позиций проект согласован, хотя сохраняется ряд принципиальных разногласий, в том числе по вопросам: финансирования негосударственного образования; независимой государственной аттестационной службы; оплаты труда работников образования и некоторым другим. Однако обсуждать эти разногласия сейчас преждевременно, ибо два дня назад в Государственной Думе появился альтернативный проект, представленный группой депутатов (все от блока «Демократический выбор России»). Сегодня он рассматривается одновременно с проектом, внесенным 10 месяцев тому назад.

Не мне судить, насколько это соответствует регламенту Государственной Думы. Но как специалист, уже пять лет профессионально занимающийся законодательством об образовании, берусь утверждать, что за два дня такой сложный проект оценить невозможно. Поэтому кратко отмечу лишь некоторые принципиальные различия в концепциях объединенного и альтернативного законопроектов.

1. Объединенный проект (и здесь мы с Правительством едины) предусматривает повышение образовательного уровня населения, образовательного потенциала нации. Исправляя пороки статьи 43 Конституции и недостатки действующего Закона РФ «Об образовании», мы предлагаем новую редакцию пункта 3 статьи 5, которая предусматривает право гражданина на общедоступное (т. е. без конкурса) и бесплатное начальное, основное и среднее общее образование, а также начальное профессиональное образование (т. е. обучение в профтехучилищах).

Напротив, альтернативный проект предполагает, что все образование, начиная со старших классов школы, дается на конкурсной основе. Этот вариант апробирован на практике последних лет и успешно провалился. Он стал одной из причин того, что, по расчетам Министерства образования, в настоящее время в возрасте от 7 до 17 лет 1 миллион 950 тысяч детей не учатся. С учетом состояния и прогнозов роста безработицы в

России нет сомнений, что это искусственно создаваемый неисчерпаемый источник преступного мира, его главный кадровый резерв. По тем же данным, из 200 тыс. малолетних преступников в 1994 году учились только 75 тысяч. Мы пытаемся эту проблему решать. Альтернативный проект ее консервирует и обостряет.

2. Объединенный проект предусматривает усиление государственных гарантий развития образования. Он предполагает, в частности, что на нужды высшего профессионального образования из федерального бюджета должно выделяться ежегодно не менее 3-х процентов всех финансовых средств. Такое требование содержится в заявлении Совета Федерации, принятом весной прошлого года. Таково же требование Союза ректоров. Кроме того, наш проект обязывает Правительство ежегодно финансировать обучение не менее 170 студентов на 10 тысяч человек, проживающих в Российской Федерации. Это меньше, чем было в советское время (около 220 человек в 1980 году), но более или менее соответствует уровню развитых стран, за исключением Соединенных Штатов Америки.

В альтернативном проекте ничего подобного нет. Напротив, он ликвидирует некоторые государственные гарантии для системы образования. В частности, из пункта 2 статьи 40 предлагается исключить положение о том, что нормативы расходов на обучение подлежат индексации в соответствии с темпами инфляции. Иными словами, разрешается финансировать образование по нормам «времен очаковских и покорения Крыма».

3. Проблема контроля за условиями и качеством образования. Не секрет, что в сфере образования в последнее время появилось достаточно много «детей лейтенанта Шмидта» и всякого рода «рогов и копыт». Поэтому объединенный проект, несмотря на некоторые разногласия, контроль за качеством образования усиливает. В частности, предлагается записать в статью 33 норму о том, что контроль за соблюдением условий, предусмотренных лицензией, обеспечивает орган, который ее выдал. Если же условия нарушаются, лицензия должна быть изъята.

И здесь альтернативный проект идет в прямо противоположном направлении. Так, например, ту же статью 33 предлагается дополнить нормой, которая разрешает частным образовательным учреждениям получать аттестацию через региональные попечительские советы, в которые в числе прочих будут входить учредители этих учреждений. То есть государственная аттестация заменяется самоаттестацией. Кроме того из Закона предлагается исключить подпункт «г» пункта 4 статьи 34, который предусматривает ликвидацию образовательного учреждения, если оно не выполняет уставных задач. То есть учреждение можно создать и зарегистрировать как образовательное, а затем под его крышей заниматься чем угодно вместо образования, получая соответствующие льготы!

Наконец, четвертое и самое главное: проблема собственности.

Совсем недавно Государственная Дума дважды приняла Закон, устанавливающий мораторий на приватизацию образовательных учреждений. Мы благодарим Вас за этот Закон. Совет Федерации его уже поддержал. Надеюсь, поддержит и во второй раз.

Нормы, которые содержит по вопросу приватизации образования объединенный проект, вполне соответствуют принятому Вами дважды Закону: устанавливается запрет на приватизацию образовательных учреждений. Альтернативный проект занимает противоположную позицию, и если он сегодня будет принят, нам придется признать, что в России политика законодательной власти в области образования меняется каждые полтора месяца.

Правда, слова «приватизация» в альтернативном проекте нет. После того как Госкомимуществу не удалось провести приватизацию открыто, на свет появляются новые термины: «разгосударствление», «демонополизация» и, наконец, в последнем варианте — «траст», т. е. доверительное управление.

Спросим себя: зачем и кому нужен траст в системе образования?

Во-первых, вводя траст, мы признаем, что органы управления образованием к управлению собственностью не способны, выражаем недоверие управленческим структурам — от Министерства образования и Госкомвуза до любого роно. Но откуда уверенность, что те, кто никогда не управлял и этому не учился, справятся с задачей

лучше специалистов? Видимо, здесь действуют по принципу: кто умеет — работает, кто не умеет работать — учит, кто не умеет учить — управляет!

Во-вторых, и это еще более важно: траст — не что иное, как стыдливая полуприватизация. Никакой необходимости в трасте в сфере образования нет. Смысл траста в образовании еще более идеологический, чем в производстве: это великий передел собственности.

Многие вузы, техникумы, ПТУ, даже школы имеют хорошую материальную базу, которая не дает покоя полукриминальному капиталу, Госкомимуществу и их лоббистам в Парламенте. Два с половиной года назад, на VII съезде народных депутатов России я говорил сторонникам обвальная ваучеризации, что они отличаются от известного героя Михаила Булгакова только одним: герой предлагал все отнять, а затем поделить; нынешние сторонники передела собственности требуют все поделить, чтобы потом отнять.

В области промышленности эта политика уже превзошла все ожидания: производство в России упало более чем на 50%, и здесь мы успешно догнали и перегнали американцев периода «великой депрессии». Видимо, кому-то не терпится перенести «бесценный опыт» в сферу образования, которое в России несмотря ни на что, все еще остается одним из передовых в мире.

Я не имею обыкновения, как это часто бывает в Парламенте, говорить от имени избирателей. Однако есть случаи, когда это необходимо. Известно, что требование отказа от приватизации образовательных учреждений содержится в решениях профсоюзного съезда работников образования, который проходил в Москве в начале апреля. Только в Омской области, которую я представляю, против приватизации образования собрано 26 тыс. подписей. В настоящее время учителя 10 областей готовы выйти на забастовку в защиту своих экономических прав. Принятие альтернативного проекта, несомненно, подольет масла в огонь.

В заключение хотел бы заметить, что те немногие положительные моменты, касающиеся нормативного финансирования образования, которые акцентировал здесь уважаемый Григорий Алексеевич Томчин, уже содержатся в действующем Законе. Над механизмом реализации мы готовы работать и дальше. О трасте же он по каким-то причинам умолчал.

Таким образом, объединенный проект при некоторых недостатках и разногласиях между авторами работает на повышение интеллектуального потенциала страны, а значит — на будущее нации. Альтернативный проект, независимо от желания авторов, работает на разрушение образования и тем самым — против национальной безопасности. Поэтому прошу проголосовать поименно и поддержать совместный проект Совета Федерации, Правительства, депутатов Государственной Думы. Спасибо.

Р. С. Думаю, позиция законопроекта, который мне было поручено официально представлять от имени Совета Федерации, как и моя личная позиция, из этого выступления вполне понятна. В конце концов, несмотря на бурные возражения сторонников альтернативного проекта, за него проголосовало 48 депутатов Государственной Думы, за наш проект — 252. Однако и принятый вариант не идеален. Написав вместе с сотрудником сектора аппарата Комитета Совета Федерации Е. В. Бусловым процентов 70 этого проекта, я не могу согласиться с некоторыми его положениями, и в частности с тем, что он узаконивает практически неограниченное право государственных вузов на замену бесплатного образования по наиболее престижным специальностям платным. Вот почему я уже подал поправки к тому самому законопроекту, который защищал в Госдуме 21 апреля. И вот почему не оставляет меня тревога за будущее отечественного образования, за будущее образованное Отечество.

Опубликовано: «Вечерний Омск». — 1995. — 25 мая.

## **ОБРАЗОВАНИЕ И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ**

**Доклад на парламентских слушаниях**  
**Государственная Дума Федерального Собрания России. 21 мая 1996 года**  
**Из стенограммы парламентских слушаний. Текст отредактирован автором**

Уважаемые коллеги по законодательной и исполнительной власти! Уважаемые коллеги — работники образования и науки! Уважаемые гости!

То, что я намерен здесь сказать, менее всего будет напоминать официальные парадные доклады прежних, да отчасти и нынешних времен: слишком остры проблемы, слишком велико наше беспокойство за духовное настоящее и будущее Отечество.

В коротком докладе невозможно не только исчерпать, но и освятить хотя бы главные аспекты проблемы взаимосвязи образования и национальной безопасности России — как известно, необъятного объять нельзя. Поэтому мы претендуем сегодня не на решение вопроса, а на его постановку; не на подведение итогов, а на начало большого разговора; не на окончательную истину, а на стимулирование образовательной, научной и политической элит к более ясному осознанию ситуации и практическим шагам по ее изменению. Представляется, что проблема «образование и национальная безопасность России» может быть полем согласия широкого спектра политических сил. Поэтому, не стесняясь называть вещи своими именами и намерено заостряя вопрос, мы, Комитет Государственной Думы по образованию и науке, готовы к сотрудничеству в его решении со всеми, кого волнует судьба России. Прежде всего хотел бы вывести проблему национальной безопасности России 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, защиту стратегических интересов и полноценное развитие общества и всех граждан данного государства. Именно такое понимание национальной безопасности вошло в мировую политику и науку — от американского президента Теодора Рузвельта, который считается изобретателем термина, через школу «политического реализма» и до современных теоретиков.

Без дальнейших вводных хочу обозначить два тезиса, которые, наверное, теоретически тривиальны, но в практическом и политическом отношении, к сожалению и стыду нашему, становятся все более актуальными.

1. Состояние национальной безопасности России может быть оценено в данный момент как среднее...— между неудовлетворительным и катастрофическим.

2. 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.

Лимит времени не позволяет мне подробно останавливаться на аргументации первого тезиса. Приведу лишь два вывода исследований, заслуживающих доверия и внимания. Вывод первый сделан Комитетом по безопасности Государственной Думы прошлого созыва совместно со специалистами Российской академии наук: национальная безопасность России по 19-ти из 20-ти показателей находится у красной черты или за красной чертой.

Вывод второй принадлежит специалистам ЮНЕСКО и всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), которые в 1992—1993 гг. исследовали проблему жизнеспособности различных наций и государств. При оценке по пятибалльной шкале высшего балла не получил никто. На четыре была оценена жизнеспособность Бельгии, Голландии, Исландии, Дании, Швеции. По три балла получили США, Япония, Германия и многие другие высокоразвитые государства Запада, а также новые индустриальные «тигры». Что же касается России, то ее жизнеспособность эксперты оценили лишь в 1,4 балла — уровень, ниже которого может начаться необратимая деградация.

Хотелось бы указать международным экспертам на их ошибку, однако подтверждением выводов ЮНЕСКО и ВОЗ может служить так называемая естественная — а на самом деле противоестественная — убыль населения России, т. е. превышение

смертности над рождаемостью, которое составило: в 1992 году — 220 тысяч человек, в 1993 — 750 тысяч, в 1994 — 920 тысяч, в 1995 — 785 тысяч человек. Согласно исследованиям Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в марте 1995 года, лишь 1, 4 процента женщин допускают возможность стать матерью в ближайшие два-три года. Главный фактор, наличие которого социологами до 1993 года не отмечалось,— страх перед будущим! Как тут не вспомнить грустную сентенцию Михаила Жванецкого: все говорят: Молодежь, молодежь...— но если мы захотим — молодежи вообще не будет! Переходя ко второму тезису о роли образования и образовательной политики в обеспечении национальной безопасности, необходимо заметить, что оно (образование) воздействует на все без исключения уровни национальной безопасности (безопасности общества, государства, личности) и на все без исключения ее структурные элементы. Совершенно очевидно: экономическая и военная безопасность современного государства немислимы без квалифицированных кадров; технологическая безопасность невозможна без тех же кадров и научных 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 гибельности технологической экспансии, не подкрепленной духовным совершенствованием,— 40, 70 или 100 лет! Что касается безопасности культурного развития, выделяемой многими специалистами, то образование как фундамент культуры, несомненно, является ее основой. И, наконец, ни одна общественная система, ни одно государство не может нормально развиваться без системы ценностей, объединяющей ее членов. Нация, лишенная своих ценностей, превращается в толпу или, хуже — в гигантскую банду. Одно из первых мест в формировании ценностей народа принадлежит образованию. Образование, таким образом, один из важнейших компонентов национальной безопасности любой страны, и тем более важный, чем выше уровень ее развития. Но сегодня я буду говорить не о ракурсе проблемы, общем для всех стран, но о ее особом состоянии в нашем Отечестве. Мы хорошо знаем, что усилиями многих присутствующих в этом зале, но главным образом — усилиями сотен тысяч работников образования разрушение этой сферы существенно меньше, чем многих других общественных институтов (например, оборонной промышленности) школы и вузы работают, а Всемирный банк в известном 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. Однако мы не собираемся закрывать глаза на то, что целый ряд норм права и практических действий в области образовательной политики в последние годы не только не работали на образование, но прямо разрушали национальную безопасность России и до сих пор непосредственно ей угрожают. Назовем лишь некоторые из них.

1. Как ни парадоксально это звучит, национальной безопасности России угрожают некоторые статьи ее собственной Конституции, и в частности статья 43.

Не берусь судить, что двигало пером ее автора: полная профессиональная непригодность или холодный цинизм (кстати, имя автора до сих пор никем официально не названо). Но совершенно очевидно: обещанное статьей 43 каждому гражданину право на общедоступное и бесплатное дошкольное образование и такое же среднее профессиональное образование есть пустая декларация или обман. Напротив, лишение наших детей права на общедоступное и бесплатное полное среднее и начальное профессиональное образование в условиях, когда наиболее развитые страны поднимают вопрос о переходе к общедоступному высшему образованию, есть прямая угроза национальной безопасности страны. 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. С другой стороны, даже политические противники России признают: наряду с ракетно-ядерным потенциалом, ослабленный, но не

уничтоженный научно-образовательный потенциал нации позволяет нашей стране пока еще играть роль великой державы.

Комитет по вопросам науки, культуры и образования Совета Федерации прошлого созыва при поддержке ста депутатов и четырнадцати субъектов Российской Федерации внес предложение по новой редакции статьи 43. Теперь мы обращаемся к Президенту с просьбой сделать аналогичный шаг.

2. Национальной безопасности России непосредственно угрожает финансовая политика в отношении социальной сферы вообще и образования в особенности.

По оценкам Всемирного банка, доля расходов на образование в валовом внутреннем продукте составляла в СССР в 1970 году — 7%, в России в 1994 году — 3,4%, т. е. сократилась более чем в два раза. Причем в семидесятых, восьмидесятых годах сокращение было медленным и постепенным, а в девяностых стало обвальным. Для сравнения напомним, что доля расходов на образование в Соединенных Штатах, Франции и Великобритании колеблется от 5,3 до 5,5%. В федеральном бюджете на 1996 год на образование выделено менее 15,2 триллионов рублей, тогда как, по расчетам специалистов, необходимо по крайней мере 43 триллиона. Бюджет составлен из расчета средней заработной платы педагогов в 316 тысяч рублей, то есть около 30% от средней зарплаты в промышленности и 63% от расчетного прожиточного минимума. Правительство не внесло в бюджет увеличение заработной платы, предусмотренное его же (Правительства) собственным постановлением № 823 от 24 августа 1995 года. Реальные расходы на одного студента в 1996 году сократились в 1,5 раза к уровню 1994 года.

Сократился выпуск художественной литературы для детей в 1990—1994 годах: 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.). Передо мною документ, вышедший из организации, которой положено быть объективной и беспристрастной, — из Генеральной прокуратуры. Позволю себя процитировать лишь два абзаца. «Учащиеся ПТУ обеспечены лишь на 1/3 от необходимого, а сироты — и того меньше. В нарушение распоряжения Правительства от 5 сентября прошлого года средства, предназначенные для социальной поддержки обучающихся, выделены лишь на половину. Сегодня стипендия учащегося ПТУ — 40 рублей в месяц, бухгалтерские расходы по их оформлению обходятся государству гораздо дороже, а подростки отказываются получать эти униженные выплаты». «Из 60 миллиардов рублей, предназначенных детям-сиротам (распоряжение Правительства от 29.08.1995 г. 1180-Р), выделена лишь незначительная часть. На питание этой категории подростков в 1995 году израсходовано 36% суммы, запланированной бюджетом, на обмундирование — 21,7%; в 1996 году сиротам достанется соответственно 42,18%. Нет средств на обеспечение выпускников. В результате истощенные, оборванные подростки уходят «на улицу» без средств существования; многих из них активно подбрасывает уголовный мир, используя для наиболее тяжких преступлений, другие кончают жизнь самоубийством». Читая подобные документы, не могу удержаться от риторических вопросов:

Известны ли эти факты членам и аппарату Правительства, которое вносит и реализует бюджет? Известны ли они были депутатам предыдущего Парламента, которые за такой бюджет голосовали и в особенности депутатам прошлого бюджетного комитета, который отказался даже рассматривать запоздалую инициативу Правительства о добавлении на нужды образования в 1996 году полутора триллионов рублей? Неужели политическая элита страны утратила даже инстинкт самосохранения и готова повторить за Людовиком XV: «После нас — хоть потоп»?

Неужели она не понимает, что сырье в стране скоро кончится, кадров, способных ее кормить, не останется, а мест на Кипре и в других «землях обетованных» для всех не хватит?

Давно и справедливо сказано: если власть страны не заботится о культуре и интеллекте нации — значит у власти не все в порядке с интеллектом и культурой. В апреле Государственная Дума приняла в первом чтении проект Федерального закона «О внесении

изменений и дополнений в Федеральный закон о федеральном бюджете на 1996 год». Проект предусматривает увеличение расходов на образование не до рациональных размеров — 43 триллиона, но до минимально необходимых — 29 триллионов. Проект и цифры поддержаны на парламентских слушаниях в Совете Федерации 14 мая. По существу против проекта выступили Правительство, а также бюджетный комитет и большинство депутатов фракций «Наш дом — Россия» и «Яблоко» в Парламенте. Пользуясь случаем, просил бы присутствующих поработать с депутатами этих фракций перед вторым чтением Закона.

3. Национальной безопасности России на протяжении последнего десятилетия и особенно второй его пятилетки угрожали и могут угрожать впредь попытки радикального слома прежней системы образования по принципу «до основания — а зачем?» и переделки ее по образцу развитых стран Запада, сплошь и рядом по образцу искаженному. Общеизвестно: образование — система высокоинерционная, с длительным циклом воспроизводства и, следовательно, консервативная. Реформы дают здесь положительные результаты отнюдь не всегда, а революции — практически никогда. Тем не менее в 1991—1995 годах раз за разом то через правительственные программы, то через проекты законов и указов в общественное сознание и властные структуры вбрасывается идея массовой приватизации образования по типу массовой приватизации в промышленности.

Любому специалисту известно, что последствия обвальной, на идеологических мотивах замешанной приватизации в промышленности измеряются спадом в 40—60% 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 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 государствах ОЭСР, где за образование могут платить представители не только высшего класса, составляющие около 10% населения, но отчасти и представители среднего класса, охватывающего 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.

В-пятых, вследствие названных и других неназванных здесь причин — полное разрушение системы образования в кратчайшие сроки. Прибавлю к этому, что ни одна развитая страна Запада компании 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 чуть ли не единственная из бывших социалистических, где «шоковая терапия» после 25-процентного спада производства дала существенные результаты, а премьер-министр В. Клаус считается любимцем М. Тэтчер.

Впрочем, в России нередко превосходили иностранных идеологических учителей; вот и сейчас «перетэтчерили» Тэтчер. Характерная деталь: недавно один из «отцов» российского «экономического чуда наоборот» Джефффри Сакс публично признал, что его модель для России непригодна!

Мы, парламентарии прошлого созыва, благодарны тем работникам профильных министерств, которые сообщили нам о готовившейся расправе над образованием, обратились к нам за помощью и разделяли нашу позицию. Тех же, кто под давлением согласовывал такие проекты, хотелось бы призвать к большему мужеству. В историю легко



войти, но выйти из нее невозможно!

С огромным трудом, после повторного преодоления президентского вето в Совете Федерации нам удалось запретить приватизацию образования Законом. Теперь он подписан Президентом и 23 января вступил в силу. Говорю все это не для того, чтобы делить заслуги или грехи. После президентских выборов попытки обвальная приватизации образования могут быть возобновлены, и тогда нам снова потребуется помощь общественности. Позиция Комитета по образованию и науке Государственной Думы остается в этом вопросе неизменной, и эта позиция Закона. Мы за то, чтобы в России развивались образовательные учреждения разных форм собственности, но не за счет государственного образования. Развал государственного образования — катастрофа для национальной безопасности России.

4. Национальной безопасности России угрожает попытка радикальной трансформации национального менталитета под лозунгом деидеологизации при фактической реидеологизации или переидеологизации. Не секрет: каждая новая революция или контрреволюция стремится создать нового человека по образу и подобию социального идеала, олицетворяющего очередное «светлое будущее». При этом человек и культура прошлого подвергаются более или менее энергичному осуждению — от легкой иронии до всеобщего проклятия. Так называемая «вторая русская революция» не только не стала исключением, но, напротив, далеко вышла в этом отношении за пределы объективности и политической целесообразности.

Человек прежней эпохи был объявлен сначала «гомо советикусом», а затем и короче — «совком». При этом, испытывая восторг отрицания, официальная пропаганда забыла, а может, знать не хотела, два важных обстоятельства.

Во-первых, так называемый «совок» был человеком традиционного общества, для которого характерна не только определенная ограниченность взгляда на мир, но также нравственная цельность и сила, утраченные в высокоиндустриальной цивилизации. Это был тот человеческий материал, о который, говоря словами писателя Бориса Васильева, «разбилась крупковская сталь»!

Во-вторых, проклятие в адрес «гомо советикус» не делали самих проклинающих свободными от негатива прошлого. Не случайно изобретатель этого термина Александр Зиновьев публично заявил, что худшим выражением типа «гомо советикус» являются представители новейшей российской политической элиты.

И действительно: критика так называемой партократии бывшими «партократами», разоблачение бюрократии на фоне ее увеличения, реализация первоначальных прекраснородушных лозунгов «второй русской революции» с точностью до наоборот, в конечном счете — превращение этой революции из демократической в бюрократическую,— все это не только не способствовало нравственному очищению, но, напротив, углубило на порядок нравственный кризис так называемой эпохи застоя. Все это достаточно очевидно и уже обсуждалось в печати. Однако на самом деле проблема глубже. В последние 5—6 лет предпринята попытка разрыва с духовно-нравственными традициями не только советской, но и досоветской российской культуры. В отличие от западной протестантской этики индивидуализма и прагматизма, для этой культуры — от Пушкина и Баратынского до Толстого и Чехова — была характерна установка на нестяжательскую самореализацию и служение людям. Ныне эта установка предполагается, а часто и объявляется помехой внедрению рынка. При этом можно было бы еще понять призывы к честному стяжательству в духе той же протестантской этики: от российских идеалов это далеко, хотя для рынка могло бы быть полезно. Однако в ход пущены лозунги, апеллирующие к самым примитивным инстинктам, типа «деньги не пахнут», «деньги — единственная подлинная ценность» и т. п.

Многочисленные теле- и радиоаудитории раз за разом внимают ведущим популярных программ, рассуждающим примерно так. В криминальном характере капитала нет ничего страшного. У западных финансовых лидеров деды и прадеды тоже были пиратами, «крестными отцами», а то и просто разбойниками с большой дороги. Теперь их потомки — джентльмены. Подождите пару поколений — будет и у нас так же. Стоит ли

после этого удивляться, что вместо катарсиса (очищения страданием) страна получила революцию не только бюрократическую, но и криминальную? Я не говорю уже о проблеме злоупотребления самыми примитивными формами «массовой культуры», превращающими телевизор, говоря словами Владимира Высоцкого, из «окна в мир» в «ящик для идиотов»! Но ведь, по некоторым западным оценкам, такая, с позволения сказать, «культура» ответственна примерно за половину всех преступлений. Вообще-то сатирики подметили, что когда Советский Союз по уровню жизни находился где-то между Италией и Испанией, мы, хоть и не часто, смотрели фильмы Федерико Феллини. Теперь, когда оказались на уровне Мексики и Колумбии, нам показывают «Дикую Розу», «Тропиканку», а также «Богатых», которые, оказывается, «тоже плачут». Не ожидают ли через несколько лет наших телезрителей фильмы из жизни Тропической Африки. Результат всего, о чем говорилось,— глубочайшая аномия (если воспользоваться термином Эмиля Дюркгейма), т. е. разрушения системы норм и ценностей. Причем для страны вообще и для национальной безопасности — в особенности это, может быть, самые тяжелые потери из всех. Относится ли все сказанное к образованию в узком смысле слова, к обучению в образовательных учреждениях? К сожалению, да. На мой взгляд, профильным министерствам в начале 90-х годов не удалось удержать преподавание гуманитарных дисциплин в рамках провозглашенной объективности и плюрализма. Напротив, вместо одной догматизированной идеологии в преподавании истории и социальных наук заняла другая, не менее догматизированная. Авторы учебников этого периода по сути руководствовались методологией «Краткого курса истории ВКП(б)», поменяв, естественно, идеологические этикетки на противоположные. Не говоря уже о Максе Вебере, «понимающая социология» которого требует, чтобы любую эпоху судили в контексте ее собственных ценностей, новые «властители дум» на час не поднялись даже до мыслителей прошлого века. Ведь уже Стендаль знал, что история революций каждого народа пишется не одной, а, по крайней мере, двумя красками. Цвета любой революции — «красное и черное», надежда и трагедия, кровь и свобода, иногда иллюзорная или временная.

На заседание подкомитета по образованию, где рассматривался вопрос о содержании преподавания истории, известный историк Владлен Логинов озвучил следующий факт. Одному молодому ученому, отнюдь не поклоннику Сталина и Брежнева, предложили проанализировать серию новых учебников по истории и дать им оценку в двух словах. Молодой человек понял задачу буквально и вернул заказчику учебники вместе с запиской такого содержания: это антинаучно и антипатриотично!

Стоит ли после этого удивляться, что по уровню уважения к своей стране, ее истории и культуре российская молодежь уверено занимает нижние места при сравнительных социологических исследованиях в разных странах. В преподавании литературы переидеологизации было меньше, зато больше модернизации. Место классики все более занимала современная литература — от приличной до весьма сомнительной. Чтобы не быть голословным, процитирую сначала профессора Троицкого, ведущего научного сотрудника Института мировой литературы РАН: «Существующие стандарты образования несовершенно. Дети, окончившие обязательный девятиклассный курс школы, не должны будут теперь знать ни пушкин-ской лирики, ни «Евгения Онегина», ни «Героя нашего времени», ни романов Толстого и Достоевского, ни драматургии Чехова, ни многого другого». Профессору вторит решение Всероссийской конференции «Филология и школа» (ноябрь 1995 года): «Продолжается унизительное обеднение программы средней общеобразовательной школы по русской литературе, изъятие из нее выдающихся произведений русской классики, таких как «Путешествие из Петербурга в Москву» Радищева, сочинения Рылеева, «Тараса Бульбы» Гоголя, «Детей подземелья» Короленко, произведений Кольцова, Майкова... Осуществляется практическое изъятие из школьного курса критики Белинского, Добролюбова, Писарева, Чернышевского и других».

Взамен в букварях и учебниках «Родной речи» появились в хорошем варианте Булат Окуджава, Юнна Мориц, Юрий Кукин, в плохом — «Вредные советы» господина Остера:

Если Вы еще не твердо в жизни выбрали дорогу

И не знаете с чего бы путь свой жизненный начать,  
Бейте лампочки в подъездах —  
Люди Вам спасибо скажут:  
Вы поможете народу  
Электричество сберечь.

Кто из психологов готов поручиться, что такие и им подобные стихи, которых в букваре господина Репкина более 100 строк, окажут обратное, а не прямое действие, да и кто из серьезных практиков поверит такому психологу? Место ли подобным экспериментам в начальной школе?

Позвольте высказать сугубо личное мнение. Я люблю поэзию Булата Окуджавы, Юнны Мориц, Юрия Кукина, но причем здесь начальная школа? Не разделяя последних политических убеждений уважаемого мной Никиты Михалкова, я абсолютно согласен с ним в следующем: в детстве у человека закладываются некие культурные коды, и лучше всего делается это через народные сказки (вспомните Пушкина) и классическую отечественную литературу. После этого человек может иметь дело с любой культурой и так называемой «антикультурой» — иммунитет уже есть, СПИД бездуховности уже не столь опасен. Но если национальные культурные коды не заложены вовремя, угроза безопасности культурного развития страны и духовному здоровью народа возрастает во много крат. Робкие и противоречивые попытки исправления ситуации предпринимаются лишь в последнее время. В школе появляются первые объективные учебники истории, а ветеранов — «гомо советикусов» Президент в День Победы и накануне дня выборов поздравляет персональными открытками. Но дело сделано: в глазах молодежи жизнь старшего поколения обесценена; связь времен порвалась. И теперь обществу предстоит в очередной раз расплачиваться за забвение старой истины: ничто не разрушается так легко и не восстанавливается так трудно, как духовно-нравственные ценности. Говорю все это не для того, чтобы упрекнуть новейших революционеров в повторении и умножении ошибок революционеров предыдущих. Дело в другом. Кто бы ни победил на президентских выборах, нельзя допустить новых идеологических экспериментов в образовании. Разумеется, образование не может быть деидеологизировано, т. е. избавлено от воспитательной функции. Но в основе идеологии образования должны быть заложены не интересы отдельных партий или групп, а ценности классической российской культуры и воспитания любви к Отечеству.

В заключение позвольте еще три предложения.

1. Проект рекомендаций парламентских слушаний подготовлен специалистами комитета. Думаю, рекомендации можно принять за основу, усилив акцент на проблемы национальной безопасности и духовно-нравственных ценностей.

2. От Государственной Думы прошлого созыва нам достался долг — Федеральная программа развития образования. Ее нужно рассмотреть и утвердить Федеральным законом. Но кроме этого технологического документа нам нужен еще документ, определяющий идеологию образования в России — Национальная доктрина развития образования. Сегодня две группы авторов представляют два проекта Доктрины. Комитет Государственной Думы их пока не рассматривал и ответственности на себя за них не берет. Мы хотим поручить доработку или новую разработку проекта Национальной доктрины развития образования обществу при комитете с последующим утверждением президентским указом, постановлением Правительства либо федеральным законом.

3. В последние годы, в том числе и в этом зале, не раз звучали призывы к созданию массового общественного движения в защиту образования. Несколько движений создано, но массовыми они не стали: вероятно, политические различия в образовательном сообществе слишком сильны. С учетом неудач следовало бы обдумать другой путь — создание не общественного движения, а так называемой «группы давления», которая бы, в отличие от других лоббистских структур, защищала не столько интересы людей, занятых в образовании, но прежде всего интересы десятков миллионов детей, молодежи и взрослых,

а также их родителей, родственников — словом, интересы большинства нации.

По логике вещей опорой и организатором такой структуры должны были бы стать профильные министерства, но пока этого нет. Более того, Министерство образования и Госкомвуз России, в отличие от подавляющего большинства других министерств, даже не собрали, так сказать, «своих» депутатов, хотя работников образования и науки в Государственной Думе, наверное, больше, чем любой другой сферы.

Мы еще раз предлагаем нашим коллегам подумать на эту тему, а при отсутствии результатов придется взять инициативу на себя, хотя финансовые и кадровые ресурсы у нас на несколько порядков меньше, а сроки политической жизни непредсказуемы.

Уважаемые коллеги! Позвольте мне в заключение обратиться к Вам за помощью и повторить то, что недавно говорил на съезде ректоров. Каждый депутат, каждый работник исполнительной власти, вплоть до членов Правительства — выпускник какой-то школы и вуза. Так пригласите ваших выпускников на педагогический или Ученый совет. Пусть посмотрят на детей или студентов, на родные когда-то стены, а зато и расскажут, помогли ли они образованию, умножению национального духовного богатства или же только делили чужую собственность между «новыми русскими», не забывая и себя. Чуда не произойдет, но противников образования и равнодушных к нему в политических элитах, уверен, станет меньше.

Мы, Комитет Государственной Думы по образованию и науке, еще раз приглашаем к сотрудничеству всех, кто имеет конструктивные идеи и готов работать не только и не столько во имя своих собственных интересов, но во имя образования как одной из главных опор национальной безопасности России, во имя наших детей и будущего страны!

Спасибо за внимание!

## **КОНЦЕПЦИЯ ОЧЕРЕДНОГО ЭТАПА РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ: ПОЗИЦИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОМИТЕТА**

Осенне-зимний политический сезон 1997—1998 г. останется в истории страны как период очередной попытки глобального реформирования практически всех секторов бюджетной сферы, включая образование и науку. Очередной этап реформирования образования наряду с аналогичными попытками в области здравоохранения играет в этом процессе особую роль, поскольку проблема образования прямо или косвенно затрагивает интересы едва ли не каждой семьи.

Целью настоящей статьи является попытка осуществления в первом приближении анализа происходящих процессов, но главным образом изложения позиции Комитета Государственной Думы по образованию и науке по этому вопросу.

### **К истории проблемы**

Как известно, весной 1997 г. в Правительство России пришла группа людей, впоследствии названных «молодыми реформаторами», причем пришла под лозунгом необходимости нового этапа реформирования страны в целом и социальной сферы — в частности. Среди прочего была заявлена необходимость реформирования системы образования.

С точки зрения теории управления и здравого смысла процесс выработки политического курса должен быть следующим: сначала определяются цели политики, затем — ее содержание и средства, включая вопрос о том, необходимы ли для реализации поставленных целей реформы. Однако в данном случае логика была совершенно иной: сначала была признана необходимость реформы, а затем под нее стали разрабатываться цели и содержание. Иначе говоря, средство (реформа), по крайней мере хронологически, оказалось впереди цели и должно было определять эту цель.

Летом 1997 г. под эгидой Министерства образования работал специальный семинар. Результатом этой работы стали «Основные положения концепции очередного этапа реформирования системы образования Российской Федерации», появившиеся в газете

«Первое сентября» 19 августа. Документ содержал немало интересных и даже бесспорных положений, в особенности в его последнем разделе, озаглавленном «Первоочередные меры по стабилизации социально-экономического положения в системе образования», однако отличался глубокой внутренней противоречивостью. Вот лишь один пример.

«В современном российском образовании происходят два основных разнонаправленных, противостоящих и даже противоборствующих процесса. Один — внешний по отношению к образовательной системе, подталкивающий ее к обвалу: инвестиционный кризис, снижение уровня финансирования образования, его материально-технического, ресурсного обеспечения и т. д. Другой — внутренний, препятствующий этому обвалу: самодвижение, саморазвитие системы образования, рост его внутреннего потенциала, интенсивное расширение образовательных услуг.

В суровом противоборстве этих процессов второй сегодня явно одерживает верх, что свидетельствует как об устойчивости, жизнеспособности образовательной системы, так и о мощных до конца не раскрытых ее внутренних ресурсах. В итоге система образования не только «выживает», но полнокровно живет — пусть трудно, но живет и при этом достаточно интенсивно развивается».

Каждый непредвзятый наблюдатель, знакомый с положением дел в сфере образования, знает: это или иллюзия, удивляющая наивностью, или очередная идеологема, отражающая не реальность, но чувства разработчиков по отношению к существующей власти.

Действительно, положение в системе образования лучше, чем во многих других областях российской экономики и общественной жизни. Здесь не было обвала, а вузовские конкурсы даже растут. Но очевидно и другое: настоящие реформы в образовании были возможны в конце восьмидесятых годов, когда свободу уже дали, а деньги еще не отняли, теперь же внутренние ресурсы системы образования если не исчерпаны, то, по крайней мере, находятся на грани исчерпания.

Мы не знаем точно, сколько детей в возрасте от 6 до 18 лет оказались за порогом учебных заведений. Выступая в Государственной Думе 17 января 1997 г., министр образования В. Г. Кинелев говорил о 300-х тысячах. На запрос депутата Совета Федерации О. Н. Смолина в 1995 г. Министерство образования представило иные данные — 1 миллион 950 тысяч, а бывший заместитель министра образования, ныне заместитель министра по сотрудничеству со странами СНГ М. Н. Лазутова на слушаниях в Совете Федерации в апреле 1997 г. дала самую тревожную информацию — от 3,5 до 3,7 миллиона детей. Если в 1980 г. в Российской Федерации приходился 221 студент на 10 тысяч граждан, причем только за счет государственного бюджета, то в 1996 г. — 178, включая студентов «внебюджетников». В 1992—1996 гг. были закрыты более 19 тысяч детских дошкольных учреждений (их число сократилось приблизительно с 83 тысяч до 63 тысяч). Резко снизилась подготовка детей к школе. Оказалась развенчанной очередная иллюзия революционного времени, согласно которой дошкольное воспитание в семье заведомо лучше «проклятого коллективизма» детских садов.

Осознавая невозможность сохранения образования исключительно или главным образом за счет его внутренних ресурсов, российский Парламент еще в 1992 г. в первой редакции Закона РФ «Об образовании» объявил эту сферу приоритетной и установил, что расходы на нее не могут быть менее 10% национального дохода. В январе 1996 г. после преодоления вето Государственной Думой первого созыва и дважды — Советом Федерации первого созыва, Президент подписал новую редакцию Закона «Об образовании», которая не только подтвердила эту норму, но и установила, что расходы на *высшее образование* должны составлять не менее 3% расходной части федерального бюджета. Эта же норма вошла в текст Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». О том, как реализуется эта норма, можно судить на основании следующих данных.

В 1996 г. расходы на *всё образование* в федеральном бюджете составили 3,48%; в 1997 г. эти расходы удалось поднять приблизительно на три триллиона рублей, не изменив их доли в процентах, а самое главное — добиться того, что весь раздел «Образование»

был отнесен в бюджете 1997 г. к числу защищенных, т. е. не подлежащих секвестру.

Однако, прямо нарушая Закон, Правительство произвело секвестрирование, причем секвестрированными среди всех защищенных статей оказались только расходы на образование, а также фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу. Но не выполнен даже урезанный бюджет.

В проекте Федерального бюджета на 1998 г. Правительство предложило еще более сократить расходы на образование — приблизительно на 2,25 триллиона рублей по сравнению с бюджетом 1997 г., что составит 3,44% его расходной части.

Осознавая, что и дальше экономить на образовании — все равно, что «топить ассигнациями», что дальнейшее недофинансирование может превысить предел устойчивости системы образования и привести к ее развалу, Комитет Государственной Думы по образованию и науке в своем официальном заключении на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 г.» рекомендовал «отклонить проект федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» (в первом чтении) в редакции, представленной Правительством РФ; предложить Правительству РФ при доработке внести принципиальные поправки в проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» в части финансирования образования и основных характеристик федерального бюджета с учетом выделения в расходной части по разделу «Образование» суммы, соответствующей нормам действующего законодательства об образовании».

В результате работы Государственной Думы в бюджет образования удалось вернуть 1 трлн. рублей.

9 сентября в Учительской газете под заголовком: «Все решает капитал. Человеческий...» была опубликована другая концепция, в число разработчиков которой вошли два заместителя министра образования А. Г. Асмолов и А. Н. Тихонов и заместитель министра труда и социального развития М. Э. Дмитриев. На наш взгляд, этот документ был более цельным, но менее приемлемым по идеологии, чем предыдущий. Вскоре была выработана официальная концепция, одобренная коллегией Минобразования России 23 сентября. Назовем эту концепцию официальной, а концепцию, подготовленную под руководством заместителей министров,— альтернативной. Две концепции и две группы разработчиков конкурировали два месяца, пока не были сведены к единому документу, который и был представлен правительственной комиссии 9 декабря 1997 года. В конце декабря после его официальной публикации началось обсуждение концепции очередного этапа реформирования образования.

### **Позиция Комитета Государственной Думы по образованию и науке**

Комитет Государственной Думы по образованию и науке мог занять одну из двух позиций.

1. Позиция критикующего наблюдателя: поскольку российская система образования нуждается не столько в реформировании, сколько в финансировании, поскольку термин «реформа» вообще дискредитирован, нет смысла разделять с Правительством ответственность за новые непопулярные меры. Роль внешнего критика, согласно этой логике, со всех точек зрения предпочтительнее.

2. Позиция активного участника, отстаивающего особое мнение.

Очевидно, что первая роль позволяла сохранить политическое лицо, вторая — хотя бы отчасти повлиять на ход событий. Руководство Комитета сознательно пошло по второму пути. Председатель Комитета и его заместитель вошли в состав правительственной комиссии, представители Комитета участвовали в рабочих группах, хотя и занимали там вполне определенную позицию. Суть которой выражена в постановлении Государственной Думы от 19 сентября (№ 1729-II ГД), в выступлениях представителей Комитета на заседаниях правительственной Комиссии 1 октября и 9 декабря 1997 года, в рекомендациях парламент-ских слушаний 20 января 1998 года.

Постановление Государственной Думы от 19.09.97г. было принято в качестве

превентивной меры, призванной предотвратить поспешное утверждение Правительством концепции очередного этапа реформирования образования. Цель эта отчетливо видна из текста документа, основные положения которого стоит здесь привести.

«Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Предложить Правительству Российской Федерации:

организовать всестороннее обсуждение работниками системы образования Российской Федерации и общественностью разработанного Комиссией по подготовке проекта концепции очередного этапа реформирования системы образования и доработку данного проекта с учетом замечаний и предложений, которые поступят в указанную комиссию в ходе обсуждения проекта;

не допускать структурные изменения системы образования Российской Федерации, за исключением структурных изменений, происходящих по инициативе образовательных учреждений, до утверждения Правительством Российской Федерации концепции очередного этапа реформирования системы образования.

2. Комитету Государственной Думы по образованию и науке провести в IV квартале 1997 года парламентские слушания о концепции реформирования системы образования и науки Российской Федерации».

После появления двух альтернативных концепций возникла необходимость определить отношение к ним Комитета Государственной Думы по образованию и науке, который руководствовался при этом двумя основными принципами:

1) принцип соответствия действующему законодательству (точнее, меньшего отклонения от него);

2) принцип меньшего зла (выражаемой в медицине формулой «не навреди!»).

Вот как выглядел сравнительный анализ двух концепций реформирования образования в докладе О. Н. Смолина на конференции «Образование и национальная безопасность России» в МГУ им. М. В. Ломоносова 24 сентября 1997 г.

Доклад получил характерное название «Закон как фактор «национальной безопасности» образования».

Любая концепция очередной реформы или очередного этапа реформирования образования должна с самого начала ответить на три вопроса.

Первый — финансово-экономический: идет ли речь действительно о реформе или же о мерах жесткой экономии? Второй вариант ответа приведет к катастрофическим, возможно, и необратимым последствиям. Первый требует ясности: какую сумму готово Правительство выделить на реформирование образования, ибо реформа бюджетной сферы без бюджетных денег представляет собой проект заведомо маниловского толка.

Вопрос второй — идеологический: что является целью реформы, *простое приспособление* системы образования к нынешней экономической ситуации, к условиям разрушенного производства, примитивного полукриминального рынка или же цель состоит в том, чтобы сохранить образование как в основе своей нерыночный сектор, чтобы с его помощью транслировать молодому поколению высокие традиции российской духовности и тем самым хоть немного цивилизовать существующие общественные отношения?

Вопрос третий — политико-юридический: предполагается ли проводить реформы в рамках действующих федеральных законов? Внося в них изменения и дополнения? Или же в обход закона?

Посмотрим, как отвечают на поставленные вопросы две названные концепции.

На первый вопрос ни одна из них прямого ответа не дает, хотя различия между ними здесь существенны. Официальный проект, требуя возвращения долгов по заработной плате работникам образования, долгов за коммунальные услуги образовательным учреждениям, выделения средств на подготовку к зиме, а также восстановления действующих в настоящее время льгот в системе образования в Налоговом кодексе фактически предполагает, что деньги под реформу Правительством будут выделяться. Альтернативный проект, провозглашая неуминение финансирования образования, предполагает вместе с тем, что 10 процентов, предусмотренных бюджетом на эти цели,

пойдут в инновационный фонд и их придется восполнять за счет расширения платных образовательных услуг<sup>1</sup>.

По второму вопросу (приспосабливать образование к примитивному рынку или, напротив, пытаться с помощью образования этот рынок цивилизовать) ситуация совершенно аналогичная: хотя в обеих концепциях он прямо не поставлен, ответы на него есть и они различны.

Во-первых, тенденция превратить образование в «простую сферу обслуживания» пораженной кризисом экономики и нынешних дегуманизированных отношений проявляется в альтернативной концепции значительно определеннее и ярче. В газетном заголовке, под которым она была опубликована: «Все решает капитал. Человеческий...» — содержание отражено почти точно. Явно лишним выглядит лишь последнее слово, которое являет собой то ли представление редактора о желанном светлом будущем, то ли его воспоминания о тех временах, когда он читал третий том Капитала.

Во-вторых, альтернативный проект содержит призыв к кардинальному пересмотру содержания гуманитарного образования вместе с составом самих преподавателей. При этом авторы проекта полагают, что здесь требуется политическое решение, ибо само научное сообщество к самоуправлению не способно и «реформы» должны производить специалисты «международного уровня» вместе с представителями Министерства. Иными словами, как в любую революционную эпоху некие неугодные идеи предлагается отсекают вместе с головой, правда не в первобытном смысле этой формулы. Остается не вполне ясным, считают ли авторы альтернативного проекта специалистами международного уровня исключительно самих себя или специалистов предполагается вновь выписывать из-за границы. Не известен пока также автор нового «Краткого курса» истории великих побед абсолютно независимой России. На этом фоне отсутствие подобных радикальных предложений в официальной концепции выглядит как ее достоинство, а не недостаток.

Третий вопрос не только поставлен в обеих концепциях, но и ответ на него вполне ясно сформулирован: оба проекта предлагают идти путем внесения изменений и дополнений в действующие федеральные законы. Но предполагаемые изменения качественно различны по характеру. Если официальный проект в основном идет в концептуальном русле Закона об образовании в редакции 1996 года, а отклонения от этого Закона имеют сравнительно частный характер и могут быть предметом дальнейшего согласования позиций, то альтернативный проект требует радикального изменения вектора образовательной политики, по крайней мере, по двум ключевым позициям.

Положение «Деньги следуют за учеником» (фактически иное название системы ваучеров) противоречит п. 4 статьи 5, п.16 статьи 33 и п. 7 статьи 41 Закона РФ «Об образовании», не предусматривающим финансирования негосударственных профессиональных образовательных учреждений. На практике такое финансирование приведет к перераспределению средств в пользу элитных и негосударственных образо-

---

<sup>1</sup> Кстати сказать, стандартные представления иных ответственных (а может быть безответственных) работников на счет того, что в России реформы не идут, поскольку слишком мало негосударственных образовательных учреждений и платного образования, мягко говоря, не выдерживают критики. За образец здесь принимается американская система с ее развитыми некоммерческими фондами, которые в России практически отсутствуют. Если мы посмотрим на страну более близкую к нам по историческим традициям — на Германию, то увидим, что там существуют три негосударственных вуза, тогда как в России почти триста. В Германии вопрос о платных образовательных услугах в государственных вузах только еще обсуждается, тогда как в России они давно уже стали фактом, слишком распространенным. При этом даже консерваторы в Германском парламенте, не говоря уже о представителях конференции ректоров, почему-то не считают, что они отстали от России по уровню развития рыночных реформ!

вательных учреждений, к еще большим финансовым потерям для государственных образовательных учреждений, предназначенных для большинства граждан.

Положение о многоучредительстве образовательных учреждений с участием государственных и негосударственных организаций представляет собой, по существу, скрытую форму приватизации и в этом качестве противоречит п. 13 ст. 39 Закона РФ «Об образовании».



Результаты обоих радикальных нововведений нетрудно предсказать уже сейчас: возрастает социальное и правовое неравенство возможностей в сфере образования; оно станет еще доступнее богатым и еще недоступнее бедным вне зависимости от интеллекта тех и других; политическая элита будет становиться все более закрытой, а общество — все более конфликтным.

Сравнительный анализ двух проектов показывает, что официальный, несмотря на целый ряд спорных позиций, идет в русле реформы образования, тогда как альтернативный представляет собой попытку, говоря словами недавнего прошлого, «революционной перестройки». Неплохо бы только новым революционерам вспомнить, что предыдущие революции обычно «пожирали своих детей», а их результаты оказывались противоположны первоначальным прекраснородушным намерениям.

Оба проекта были вынесены на первое заседание правительственной комиссии 1 октября 1997 года, при этом министр образования В. Г. Кинелев, естественно, отстаивал проект, одобренный коллегией Министерства, тогда как вице-премьер Правительства О. Н. Сысуев — альтернативный.

Предложения Комитета Государственной Думы сформулировал его председатель И. И. Мельников:

1) создать компактную рабочую группу Правительственной комиссии с участием представителей Правительства, Федерального Собрания, Российского союза ректоров, РАН, РАО, профсоюзов;

2) эта рабочая группа, взяв в качестве рабочего материала Концепцию, одобренную коллегией Минобразования (и более соответствующую действующему законодательству), учтет положения доклада О. Н. Сысуева, другие замечания и предложения, и подготовит текст Концепции к следующему заседанию Комиссии;

3) в случае одобрения Комиссией доработанного проекта Концепции она (Концепция) передается для обсуждения в субъекты Российской Федерации, в Государственную Думу и Совет Федерации, выносится на обсуждение общественности через СМИ;

4) итоговое обсуждение, возможно, следует провести на II съезде работников образования (этот вопрос волнует все общество, от его решения зависит будущее России);

5) только после такого обсуждения и доработки можно выносить проект Концепции на рассмотрение Правительства.

Два месяца, прошедшие между первым и вторым заседаниями правительственной комиссии, представители Государственной Думы работали с авторами обоих альтернативных проектов. Главная задача этой работы состояла в том, чтобы снять до вынесения на Правительство наиболее опасные для системы образования положения, прямо противоречащие действующему законодательству. Эта задача была решена в значительной степени. Другая задача — не допустить поспешного принятия Концепции — также была частично решена. Не последнюю роль в этом сыграла сдержанная позиция О. Н. Сысуева, который, проводя линию на принятие правительственного постановления, тем не менее признавал, что реформа, производимая административными методами и без должного финансирования, приведет к резкому росту социальной напряженности не только в образовательном сообществе, но и в стране в целом.

В значительной степени Комитету Государственной Думы по образованию и науке удалось провести свою линию и на втором заседании Правительственной комиссии 9 декабря 1997 года, когда ее членам был представлен объединенный проект Концепции. Предоставим читателю судить, насколько последовательной была позиция представителей Парламента, приведя с небольшими сокращениями текст выступления И. И. Мельникова.

«I. Многочисленные встречи с работниками образования, их обращения в Государственную Думу подтверждают обоснованность нашей позиции, высказанной на первом заседании Правительственной комиссии, что в нынешних условиях с учетом существующей законодательной базы разумнее говорить скорее не о концепции очередного этапа реформирования системы образования, а о программе антикризисных мер в этой области.

Невозможно одновременно повышать качество образования и сокращать расходы на него.

II. К сожалению, эта точка зрения не была поддержана на первом заседании Комиссии, но тем не менее наши представители на некоторых этапах принимали участие в доработке проекта. Представленный проект несомненно стал лучше.

III. На сегодняшнем заседании Правительственной комиссии хотелось бы уточнить ее возможности. Можем ли мы сегодня определиться по ряду принципиальных вопросов. К таким вопросам я бы отнес следующие:

1. Должен или не должен в концепции присутствовать принцип «Деньги следуют за учеником» и если должен, то в каком виде?

2. Можно ли и на каких условиях переводить финансирование ПТУ, техникумов и части вузов на региональные и местные бюджеты и проводить их массовое реструктурирование (укрупнение, объединение)?

3. Правильно ли основную тяжесть оплаты за коммунальные услуги перекладывать на плечи образовательных учреждений? И в связи с этим нужно ли принудительно требовать сдачи площадей в аренду (не менее 10%)?

4. Стоит ли при колоссальном недостатке денег затевать перевод школ на 12-летнее образование? Ясно, что это потребует огромных расходов.

5. Можно ли (и в каких границах) расширять платное образование, особенно в государственных образовательных учреждениях, и в частности, узаконивать денежные сборы с родителей в школах?

6. Целесообразно ли резкое сокращение числа студентов, получающих стипендию, при столь же резком увеличении платы за проживание в общежитие?

Естественно, что список таких вопросов можно расширить. По ряду перечисленных позиций в обсуждаемом нами проекте предлагается провести эксперимент. Но проект написан так, будто результат эксперимента авторам давно известен.

Мы хотим еще раз повторить, что все положения Концепции, затрагивающие федеральное законодательство, могут вводиться в практику только после принятия соответствующих законов. И это должно быть оговорено в Концепции.

IV. Мы, конечно, предпочли бы, чтобы Правительственная комиссия определилась по этим (и другим) вопросам до официального опубликования проекта. Но если это сделать не удастся или такой подход не будет принят, то мы предлагаем:

1. Опубликовать проект для обсуждения педагогическим сообществом и всеми заинтересованными лицами.

2. Официально, от имени Правительственной комиссии направить проект в субъекты Российской Федерации и крупные города для получения официальных заключений.

3. Обсудить проект в Союзе ректоров, ассоциации менеджеров образования, на открытых парламентских слушаниях в середине января 1998 года;

4. Сформировать на паритетных началах рабочую группу комиссии, куда вошли бы по одному представителю от Правительства, от Минобразования, от Государственной Думы, от Совета Федерации, от Российской академии образования, от Союза ректоров, от Профсоюза работников образования и науки. Итого 7 человек. Состав (по численности) вполне работоспособный.

Состав рабочей группы целесообразно опубликовать вместе с проектом Концепции. Уже сейчас очевидно, что по ряду вопросов рабочей группе придется принимать решения. Поэтому её нужно наделить соответствующими полномочиями. Рабочая группа должна обобщить все поступившие материалы по проекту и подготовить его в доработанном виде.

5. Доработанный проект вынести для обсуждения на съезде работников образования России и только после этого на заседание Правительства.

После заседания Правительственной комиссии 9 декабря, где было принято решение опубликовать проект концепции и обсудить его в регионах, Комитет Государственной Думы по образованию и науке от работы над текстом проекта в составе Правительственной комиссии перешел к публичным мероприятиям. 23 декабря 1997 года состоялось заседание общественного совета по образованию, который не только обсудил проект, но

также поддержал идеи проведения съезда работников образования и парламентских слушаний по этой проблеме. Сами парламентские слушания состоялись в здании МГУ 20 января 1998 года с участием представителей 64-х регионов России, ЦК профсоюзов работников образования и науки, Российской академии образования, более ста ректоров государственных и негосударственных вузов. В слушаниях приняли участие заместитель председателя Правительства России О. Н. Сысуев, министр образования В. Г. Кинелев, заместители руководителей нескольких федеральных министерств, министры образования республик в составе России, руководители региональных и местных органов управления образованием, и др.

Сценарий парламентских слушаний был построен таким образом, чтобы позиция Комитета Государственной Думы по образованию и науке не навязывалась их участникам. Напротив, после приветствия ректора МГУ В. А. Садовниченко и вступительных замечаний И. И. Мельникова слово было предоставлено заместителю Председателя Правительства России О. Н. Сысуеву. Тем не менее подавляющее большинство выступавших высказалось в разной форме против предложенного проекта Концепции, причем мнения варьировали в диапазоне от мягких замечаний до жесткой критики. Выступить с подробным анализом опубликованного проекта Концепции, в особенности в части предложенного ее разработчиками реформирования организационно-экономических механизмов в системе образования, было предложено заместителю председателя Комитета по образованию и науке Государственной Думы О. Н. Смолину. Приведем текст доклада с небольшими сокращениями.

### **Содержание Концепции: анализ и предложения**

На заседаниях Правительственной комиссии и через средства массовой информации мы с удивлением узнавали от некоторых наших высокопоставленных коллег из органов исполнительной власти, что депутаты против реформ и хотят оставить все как есть. Авторы таких заявлений либо глубоко заблуждаются, либо сознательно хотят ввести в заблуждение других.

Все присутствующие, конечно, читали Концепцию очередного этапа реформирования образования и знают ее ключевые идеи. Вот лишь некоторые из них: придание каждому учебному заведению статуса юридического лица; нормативное финансирование; налоговые льготы для образовательных учреждений и тех, кто инвестирует деньги в образование; введение государственных образовательных стандартов; независимая система контроля качества образования и т. п.

Все, кто читал Закон РФ «Об образовании», прекрасно знают, что все эти положения утверждены Законом и действуют с 1992 года. Никто не мешал уважаемому Правительству за эти годы их реализовать без всякого шума о реформах. Кого на самом деле надо обвинять в торможении реформ: тех, кто подготовил и принял Закон, включил в него все эти положения, или тех, кто пять лет Закон не выполняет? Ведь до сих пор ни разу одновременно с Законом «О федеральном бюджете на очередной год» Правительство не предложило Парламенту нормативы финансирования образовательных учреждений, как того требует Закон «Об образовании».

Если все эти положения Концепции соответствуют Закону, если Правительство, наконец, собралось их выполнять, Комитету по образованию и науке, можно задать вопрос, чем он так обеспокоен, почему требует не спешить, включить депутатов в состав комиссии, проводит парламентские слушания, настаивает на съездах работников образования и т. д.

Казалось бы, нам следует радоваться, а мы беспокоимся и требуем ...

Но для беспокойства есть более чем серьезные причины, которые можно разделить на две основные группы.

Первое. Закон «Об образовании» разрабатывался под другие деньги. В нем не случайно записано, что расходы консолидированного бюджета на образование должны быть не ниже 10 процентов национального дохода. Расходы на высшее образование должны составлять не менее трех процентов расходной части федерального бюджета.

Закон установил средние ставки в образовании не ниже средней заработной платы в промышленности и систему дополнительных социальных гарантий для педагогов не потому, что лоббировались интересы образования, а для обеспечения его высокого качества, а значит и возможности движения к постиндустриальному обществу.

Любая реформа требует средств. Превращение всех школ в юридические лица требует денег хотя бы для того, чтобы обучить директоров и содержать бухгалтеров. Это деньги сравнительно небольшие. Гораздо больших денег требует введение государственных образовательных стандартов и создание независимой государственной аттестационной службы. По ряду предметов требуются новое поколение учебников, новое оборудование, техника, приборы и материалы. В школьных библиотеках не хватает учебников, методической, художественной литературы, многие перестали выписывать периодические издания. Но дело не только в прямых затратах. Если мы введем новые стандарты и жесткий контроль за их исполнением при нынешней заработной плате учителей и еще, как предлагает Министерство труда и социального развития, отменим пенсии за выслугу лет, то мы просто разгоним педагогов из школы. Логика Закона «Об образовании» в том и состояла, чтобы дать учителю достойную зарплату и тогда иметь право по-настоящему спросить с него за качество образования.

Если принцип «Деньги следуют за учеником» будет реализован, как нам обещают, в приемлемой, безваучерной форме, он все равно потребует больших затрат. Представьте себе простую ситуацию: в школе по одному класс-комплекту. Примерно половина детей из каждого класса решила перейти в другие школы. При этом по-прежнему надо отапливать и освещать здание и платить учителям заработную плату. Но если все деньги ушли из школы вслед за детьми, сделать это уже невозможно. Значит надо либо прописывать более сложную формулу финансирования, либо резко увеличивать его нормативы.

Кстати, о нормативах. Концепция Закона «Об образовании» в этом вопросе такова: *бюджет под нормативы*. Иначе говоря, сначала разрабатываются нормативы финансирования в расчете на одного обучающегося по каждому типу и виду образовательных учреждений, позволяющие реализовать его право на бесплатное образование не ниже государственных стандартов. Затем эти нормативы одновременно с бюджетом вносятся Правительством на утверждение Парламента. То есть бюджет должен более или менее соответствовать необходимым затратам. «Концепция Концепции», по крайней мере в части федерального бюджета, а главное, практика составления федерального бюджета совершенно иная: *нормативы под бюджет*. Минфин выделяет сумму на образование, исходя из которой предполагается рассчитывать нормативы. Действует печально известный принцип: вот тебе три рубля — и ни в чем себе не отказывай! После этого возможна следующая ситуация: студенту или учащемуся ПТУ объявляют, что свет, тепло, учебники для библиотеки и т. п. в эти нормативы не вошли. Вот вам реальный путь к введению всеобщей частичной платности образования, и подобные примеры уже есть. Другими словами, попытка ввести отдельные нормы закона без их финансового обеспечения приведет лишь к тому, что закон будет выполнен «с точностью до наоборот».

В отношении региональных и местных бюджетов авторы Концепции проявляют гораздо больше оптимизма, чем в отношении бюджета федерального. Предполагается, например, что нормативы бюджетного финансирования в расчете на одного школьника поднимутся с 1800 рублей до 3000 деноминированных рублей за четыре года. Скажу прямо, мы были бы очень рады, но верится с трудом. Дело в том, что эти расчеты базируются на следующей логике: коммунальная реформа, т. е. резкое повышение цен на коммунальные услуги за счет прекращения дотации на них, должна дать региональным и местным бюджетам до ста миллиардов новых рублей; часть этих денег должна пойти на образование, обеспечив повышение нормативов (а значит и расходов) на 60 процентов. Однако опыт регионов, где коммунальная реформа вводится ускоренными темпами, показывает, что часть населения просто перестает платить за коммунальные услуги и доходы бюджета увеличиваются очень мало. Поэтому планы повышения расходов на образование за четыре года на 60 процентов за счет средств от коммунальной реформы

утопичны.

Вопрос предельно прост: если Правительство хочет проводить реформу в образовании, оно должно четко заявить, сколько денег под эту реформу оно готово выделить. А реформа без денег — по определению — квадратура круга. Есть деньги — можно говорить о реформе; нет денег — говорить не о чем. Нельзя же уподобляться цыгану, который приучал свою лошадь голодать, и она совсем было привыкла, но вот беда — сдохла.

В разделе о реформировании организационно-экономического механизма в системе образования речь фактически идет не о реформе, а о мерах жесткой экономики. Если мы будем и дальше действовать по принципу: реформы начинаются, когда кончаются деньги, при слове «реформа» одни люди по-прежнему будут вздрагивать и хвататься за карман, у кого в нем что-то есть, а остальные — за сердце.

Итак, первое, что нас тревожит — это возможность профанации идей Закона «Об образовании» под видом их реализации.

Вторая группа причин, вызывающих наше беспокойство, связана с теми положениями Концепции, которые прямо или косвенно не соответствуют действующему законодательству и объективно ведут к усилению неравенства прав граждан в области образования.

Прежде чем переходить к анализу этих положений, следует отдать долг объективности и сказать, что по сравнению с теми документами, которые, скажем, были представлены Комиссии по экономическим реформам, концепция стала существенно лучше. Структура ее выглядит более солидной, текст — более взвешенным, снят ряд позиций, которые противоречили законодательству и вызывали напряжение в образовательном сообществе.

1. «Деньги следуют за учеником» теперь уже не все разом и не «от Москвы до самых до окраин», но в порядке эксперимента, в крупных городах, причем с согласия администрации. Это хорошо. Но механизма этого следования до сих пор внятно так и нет.

2. Проблема совместного учредительства государственных образовательных учреждений прописана в основном в соответствии с действующим Законом. По крайней мере, в среднесрочной перспективе соучредителями могут выступать федеральные и региональные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления.

3. Большим плюсом является отказ от идеи прямого введения всеобщей частичной платности образования в размере 20 процентов от стоимости обучения под видом оказания дополнительных образовательных услуг. На самом деле дополнительные услуги потому и дополнительные, что они предоставляются сверх государственного стандарта и оказываются на добровольной основе. Поэтому дополнительных платных образовательных услуг *для всех* быть не может по определению.

4. Мы рады, что учителям и преподавателям обещают рост заработной платы за 4 года на 53—54 процента. Правда неясно, почему учителям это обещано из бюджетов, а преподавателям вузов в основном из внебюджетных источников, т. е. за счет денег, дополнительно заработанных профессиональными образовательными учреждениями. Видимо, увеличение заработной платы преподавателям вузов будет за счет увеличения рабочего времени. Это прямо противоречит Федеральным законам «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Вместе с тем, как уже говорилось, в Концепции сохранился целый ряд позиций, вызывающих сомнения или прямые возражения. Назову некоторые из них.

1. Не думаю, что будет принята образовательным сообществом идея изъять 10 процентов расходов на образование из федерального бюджета в инновационный фонд и при этом практически прекратить финансирование коммунальных расходов.

2. Данный проект, как и принятое ранее Правительством постановление, предусматривает, что большая часть профтехучилищ будет передана на региональные и местные бюджеты. При таком подходе трудно понять, как будет выполняться норма статьи 5 Закона «Об образовании», согласно которой не только полное среднее, но и начальное профессиональное образование является бесплатным и общедоступным. Я понимаю, что

удержать все ПТУ на федеральном бюджете, видимо, не удастся. Но именно здесь я предложил бы вариант совместного учредительства с тем, чтобы, скажем, заработную плату преподавателям и стипендии учащимся ПТУ оплачивал федеральный бюджет, а коммунальные и другие расходы — региональные и местные бюджеты. Тогда было бы понятно, кто все-таки отвечает за реализацию прав гражданина на общедоступное и бесплатное начальное профессиональное образование.

3. Очень интересно выглядит Концепция в части адресной социальной поддержки студентов. Из текста следует, что, во-первых, количество студентов, получающих стипендии, будет сокращено, ибо стипендиальный фонд увеличивать не предполагается; во-вторых, стипендии малообеспеченным студентам предполагается поднять до 1/2 прожиточного минимума, а иногородним — до 2/3 прожиточного минимума; в-третьих, одновременно до 30% от размера стипендии поднимается и плата за общежитие (по Закону она не должна превышать 5 процентов стипендии).

Если учесть, что нынешняя студенческая стипендия составляет от 1/4 до 1/3 прожиточного минимума, то живущий в общежитии малообеспеченный студент конечно кое-что выиграет, зато студенчество в целом безусловно проиграет, ибо значительная часть стипендиального фонда будет «перекачиваться» в расходы на содержание общежитий. Кроме того, остается открытым вопрос: будет ли и как именно перераспределяться стипендиальный фонд в пользу тех вузов, где выше доля малообеспеченных студентов.

4. Мы не против реструктурирования, объединения, присоединения и т. п. образовательных учреждений, но при этом необходимо иметь в виду два обстоятельства. Во-первых, это должно делаться на добровольной основе. Во-вторых, не факт, что это приведет к экономии финансовых средств. По крайней мере, американские ректоры убеждали нашу делегацию, что расходы на одного студента в крупных университетах больше, чем в маленьких, и основной смысл существования крупных университетов в Америке — это поддержание определенного качества образования при отсутствии государственного образовательного стандарта.

5. Мы намерены добиваться реализации Закона «Об образовании» в части налоговых льгот, предусмотренных для образовательных учреждений. Мы поддержим предложения Правительства о введении налоговых льгот для юридических и физических лиц, оплачивающих высшее образование студентов в аккредитованных вузах. Но мы делаем это не от хорошей жизни и предпочли бы прямое увеличение бюджетного финансирования. Дело в том, что новыми льготами, которые предлагает Правительство, воспользуются не бедные и малообеспеченные, но богатые или состоятельные. Бедные не могут себе позволить платное образование и им не с чего списывать затраты на него — у них просто нет «налогооблагаемой базы». Что касается платного образования по договорам с физическими лицами, то за их счет почти наверняка будут учиться дети директоров, других руководителей и их знакомых. При этом отчисления в бюджет за счет налоговых льгот несколько уменьшатся. Повторяю, мы предпочли бы прямое бюджетное финансирование, которое дает больше шансов обеспечить равные права на образование. Безусловно, количество конкретных замечаний можно было бы без труда увеличить на порядок. Однако из сказанного достаточно для общих выводов.

1. В свое время мы все воспитывались на эзоповом языке и понимаем разницу между объявленными и реальными целями. В случае реализации Концепция, несомненно, достигнет необъявленной цели: финансирование и ответственность за развитие образования в значительной степени будут переданы от федеральной власти региональным и местным властям, а также негосударственным организациям и частным лицам. Мы регулярно слышим от региональных руководителей: под видом реформы Правительство просто хочет «сбросить» нам без финансирования образовательные учреждения, чтобы не оно, а мы принимали непопулярные решения об их закрытии.

2. Что же касается главной объявленной цели реформы: «надежно гарантировать конституционные права, свободы и интересы граждан в образовательной сфере», — то она реализована не будет или будет реализована наизнанку. Право на образование граждан с

высокими доходами будет защищено еще лучше, право граждан с низкими доходами — еще хуже.

3. Поэтому мы уверены, что система образования нуждается не столько в реформировании, сколько в финансировании, а Концепция реформы — в серьезной принципиальной корректировке, и в особенности с точки зрения обеспечения социальной мобильности. Одобрять ее рано. Концепция должна в полной мере отвечать принципу «не навреди», чтобы не пришлось снова повторять за премьером: хотели как лучше, а получилось, как всегда. Но еще более важным мы считаем продолжение работы над законодательством, и прежде всего разработку Национальной доктрины образования.

Лев Николаевич Толстой когда-то говорил, что народ наш ищет образования, как воздуха для дыхания. Конечно, очень плохо стоять на месте. На наш взгляд, еще хуже идти вперед или якобы вперед таким образом, что при этом лишают народ воздуха, наступать на шланг и перекрывать ему кислород.

### **Промежуточный финиш**

По результатам парламентских слушаний были приняты рекомендации.... Но, может быть, еще более важным итогом слушаний стали письма, направленные Председателем Государственной Думы ФС РФ Президенту и Председателю Правительства Российской Федерации. Суть этих писем могла бы быть сведена к трем основным пунктам:

- 1) парламентские слушания показали, что Концепция реформирования педагогической общественностью не принимается;
- 2) поэтому следует отложить утверждение Концепции на заседании Правительства;
- 3) до утверждения этой Концепции меры по реформированию системы образования явочным порядком проводиться не должны.

Есть все основания полагать, что позиция педагогической общественности, эти письма наряду с массовой кампанией профсоюзов по сбору подписей против Концепции реформирования образования, наряду с многочисленными публикациями в средствах массовой информации сыграли важную роль в дальнейшем развитии событий. Вице-премьером О. Н. Сысуевым было написано письмо в адрес Председателя Государственной Думы Г. Н. Селезнева, в котором сообщалось об исключении из плана Правительства на первый квартал 1998 года принятие постановления о Концепции реформирования образования и намерении продолжить работу, сосредоточив внимание на ее организационно-экономическом обеспечении. Таким образом, стратегия и тактика Комитета Государственной Думы по образованию и науке в основном оправдалась.

Материал подготовлен в соавторстве с председателем Комитета по образованию и науке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации И. И. Мельниковым. Опубликовано: Университетское управление: практика и анализ. Екатеринбург: Изд-во Уральского университета.— 1997.— № 3.— С. 3—13.

## **ЭКОНОМИТЬ НА ОБРАЗОВАНИИ — ХУЖЕ, ЧЕМ ТОПИТЬ АССИГНАЦИЯМИ**

### ***Выступление на пятом съезде ректоров вузов России 26 июня 1998 года, МГУ им. М. В. Ломоносова***

Уважаемые ректоры, коллеги по высшей школе, уважаемые коллеги по работе в органах законодательной и исполнительной власти!

Прежде всего позвольте мне от имени Комитета по образованию и науке Государственной Думы сердечно приветствовать Вас здесь, пожелать Вам мужества для принятия ответственных, принципиальных решений.

Позвольте мне не тратить время на комплименты и аргументы: за важность образования здесь никого агитировать не надо. Я убежден лишь в том, что в России осталось два фактора, которые еще позволяют нам играть роль великой державы: это

остатки нашего оборонного потенциала и остатки нашего интеллектуального, в том числе научно-образовательного потенциала.

Позвольте мне по поручению Председателя Комитета Ивана Ивановича Мельникова, который сейчас ведет заседание Комиссии по науке и технологиям Парламентского Совета Европы, изложить согласованную позицию Комитета и сделать некоторые предложения.

Ситуация в области образования, которую мы сейчас имеем, к сожалению, чрезвычайная. И мы, и представители Минобразования до недавних пор говорили, что в условиях продолжающегося глубокого социально-экономического кризиса образование сохранилось лучше большинства других социальных институтов. Теперь, увы, боюсь, что это уже не так. Образование может разделить судьбу оборонного комплекса и легкой промышленности.

Не могу не заметить одного, на мой взгляд, парадокса: реформа в образовании в основном осуществлена, но нам постоянно говорят о необходимости очередного этапа реформ. Очевидно, под реформой понимают ситуацию, когда надо забрать последние деньги. Если мы дальше так будем проводить реформу, то при слове «реформа» по-прежнему кто-то будет хвататься за карман, а кто-то — за сердце.

В последнее время Комитет по образованию и науке вел работу по трем основным направлениям.

Первое направление — законодательная работа. Вы знаете, что в августе 1996 г. после двукратного отклонения Президент подписал Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Не буду пересказывать содержание закона. Он несовершенен, но в нем немало хороших положений: это и минимум бюджетного финансирования — 3% от расходной части федерального бюджета, и запрет на приватизацию вузов, и запрет (не все это помнят) сокращать количество студентов, обучаемых за счет средств федерального бюджета и т. п.

Два года назад в этом зале Президент Российской Федерации провозгласил Указ, согласно которому пенсии профсоюзно-преподавательского состава вузов должны были составить не менее 80% заработной платы по основному месту работы. После выборов Президента мы обратились в Правительство Российской Федерации с проектом закона и с просьбой внести его во исполнение Указа. В Правительстве нам ответили, что, вроде бы, Президент должен свой Указ отменить. Президент свой Указ приостановил до января 1998 г. Поэтому Указ действует, коллеги. И самое время поддержать нашу законодательную инициативу.

Комитет Верховного Совета по науке и народному образованию в свое время подготовил Указ Президента № 1. Нам говорили об отсутствии механизма исполнения этого Указа; мы подготовили Закон с длинным названием «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений», который был принят Государственной Думой, но, увы, отклонен Президентом. И это несмотря на то, что закон предписывал, кто, что, как и когда должен делать, чтобы реализовать нормы, содержащиеся в Указе № 1, причем реализовались бы поэтапно в течение ряда лет. Общаясь с представителями Правительства, я говорил, что следует поставить бронзовый бюст на родине разработчиков этого закона, поскольку в случае его подписания Президентом работники образования получили бы гарантию, что когда-нибудь, возможно, к концу второго срока пребывания на посту Президента Б. Н. Ельцина, его Указ № 1 будет, наконец, выполнен. Но, увы, мы получили вето.

Особая тема — налоги и бюджет.

Уважаемые коллеги, большинство депутатов Комитета по образованию и науке голосовали против принятия федеральных бюджетов и 1997 и 1998 гг., поскольку они не соответствуют Закону «Об образовании». Но тем не менее мы стремились улучшить положение с финансированием образования. В 1997 г. усилиями Правительства и депутатов Государственной Думы в расходную часть бюджета на образование было добавлено 3 трлн. рублей, а соответствующая статья объявлена защищенной. В 1998 г., когда Правительство предложило сократить расходы на образование на 2 с лишним трлн. рублей, 1 трлн. депутатам удалось отстоять; кроме того, статьей 27 Федерального закона



«О федеральном бюджете на 1998 год» Правительство обязывалось в течение первого полугодия погасить долги образовательным учреждениям по уплате за коммунальные услуги. Увы, результат всего этого вам хорошо известен.

Что касается налогов. Нас очень часто упрекают за то, что мы не принимаем Налоговый кодекс. Уважаемые коллеги, если бы Налоговый кодекс был принят в том виде, в каком его внесло на рассмотрение Государственной Думы Правительство, наука России потеряла бы примерно половину того, что ей сейчас дают из бюджета, образование — несколько менее половины. Поэтому я думаю, что отсутствие Налогового кодекса на сей момент, по крайней мере для науки и образования, это — хорошо.

Несколько слов о Национальной доктрине образования.

Мы сотрудничаем с Комитетом Совета Федерации и активно эту идею поддерживаем. Нам нужно, очень нужно определить долгосрочные цели и перспективы нашего образования. Я думаю, что важной частью доктрины должна стать проблема гражданско-патриотического воспитания наших студентов. Пора перестать бояться этих слов. Мы против национализма, мы за равные права других народов, но еще больше мы против национального мазохизма. Хватит сечь себя. Мы — не хуже других народов, а в области образования и лучше некоторых.

Второе направление работы Комитета по образованию и науке, уважаемые коллеги, — это сотрудничество с министерствами и Правительством.

Вы знаете, что представители Комитета вошли в Правительственную комиссию, которая работала над проектом реформирования образования. Мы работали с обеими группами, и с бывшим Министерством, и с нынешним, и, кажется, о чем-то договорились. К сожалению, сейчас приходится констатировать, что от большинства наших договоренностей не столько Министерство, сколько Правительство отказалось. Практические действия, о которых я сейчас скажу, в этом убеждают.

Государственная политика нового Правительства по отношению к образованию стала значительно жестче. Вот, по крайней мере, пять тому доказательств.

Первое — это проекты постановлений по реформированию образования. Я имею в виду четыре проекта только в части профессионального образования. Они предусматривают передачу в массовом порядке образовательных учреждений на региональные и местные бюджеты, сокращение стипендиального фонда, изменение числа студентов на одного преподавателя (десять вместо восьми), введение платы за образование в виде оплаты за коммунальные и другие услуги, якобы не связанные с образовательным процес-сом.

Следующее доказательство — попытка приватизации вузов через Закон «О федеральной программе приватизации». Здесь Сергей Владиленович об этом говорил. Я не знаю, может быть, представители Правительства хотели как лучше, но боюсь, что получилось бы — как всегда. Напомню: вузы были включены не в какой-то закон о совместном учредительстве, а именно в программу приватизации на 1998 г. Усилиями Комитета, усилиями тех, кто выступал на акциях протеста, сейчас из программы приватизации вузы исключены. Кстати, говоря о совместном учредительстве, можно было бы заметить, что этот вопрос вполне отрегулирован Законом «О сохранении статуса государственных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию». Я бы рекомендовал тем богатым организациям и людям, которые хотят внести свой вклад в образование (хотя я конечно не великий комбинатор), сто абсолютно честных способов, как это сделать. Судите сами: здесь могут быть и заказ на подготовку кадров, и кредит под будущие кадры, и вхождение в попечительские советы — все это законом допускается. И, наконец, мы все знаем, что ныне действующие налоговые законы освобождают от налогов те суммы, которые перечисляются гражданами в учреждения образования, науки и культуры, полностью или частично финансируемые из бюджетов различных уровней. Но много ли таких людей, которые жертвуют эти деньги? Думаю, что нет. Во всяком случае на собственном опыте вы в этом убеждаетесь. С тех пор как Президент России повысил заработную плату и членам Правительства, и депутатам Государственной Думы, я решил, что слишком большую зарплату депутату сейчас получать не очень прилично — не то

время, и стал частично перечислять эти деньги на нужды образовательных учреждений. Однако в моем округе г. Омска в налоговой инспекции это был уникальный случай — долго не знали, что с этими деньгами делать. Поэтому, когда говорят о совместном учредительстве, я предполагаю, не идет ли речь на самом деле о том, чтобы до последнего остатка отнять деньги и у государственных образовательных учреждений.

Третье, и очень важное — Программа экономии государственных расходов. Уважаемый Виктор Антонович (Садовничий, президент Союза ректоров. — **Примеч. автора**), программа — это не проект. Мы в Государственной Думе официально получили Постановление Правительства Российской Федерации № 600, которым эта Программа утверждена 17 июня 1998 г. Я предлагаю, если есть технические возможности, размножить и раздать здесь это Постановление для участников съезда. Наши коллеги из Комитета посчитали, что этой Программой предлагается реорганизовать путем слияния и переподчинения 12 вузов, 76 техникумов, 2 ИПК, сократить 2 техникума и 2 филиала, 129 дошкольных учреждений. Передать субъектам Российской Федерации 2 вуза и 2 филиала, 46 ИПК, 154 техникума, 343 ПТУ, 323 школы, 100 дошкольных образовательных учреждений.

Уважаемые коллеги, мы радуемся, что нам дали миллиард, но если вы прочтаете эту Программу, то вы увидите, что там предлагается в расчете на год сэкономить 4,5 млрд. рублей, в том числе на стипендиях — 550 млн. рублей, на соотношении преподавателей и студентов — 1 млрд. 400 млн. рублей. Еще раз прошу размножить эту Программу. Помимо всего прочего там предлагается, чтобы надбавки за ученые степени и звания, а также за классное руководство, за проверку тетрадей, за заведование кабинетами в школах и т. д. оплачивались в основном за счет средств самого образовательного учреждения.

Комитет Государственной Думы по образованию и науке подготовил проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию», который затрудняет всякие организационные революции в этой области, в том числе передачу образовательных учреждений на региональные и местные бюджеты без согласия региональных и местных властей и коллективов самих образовательных учреждений.

Четвертое — порядок финансирования. Вы его знаете: 50—60% от бюджета.

Пятое доказательство — бюджетные проектировки на 1999 год. Мы получили бюджетное послание Президента. Там предполагается в 1999 г. сократить расходы на образование как раз на 4,5 млрд. рублей вместо 17,2 — 12,7 млрд. Более того, если вы посмотрите дальше, предполагается поднять расходы на образование — если можно сказать «поднять» — только до 14 млрд. рублей. Если финансирование образования в 90-х гг. сократилось примерно в 4 раза, по самым скромным оценкам, в том числе по вузам — в 3 раза, по ПТУ — в 7 раз, то дальнейшее сокращение, по нашему убеждению, превысит предельно допустимые минимальные значения, предел устойчивости системы. После этого возможны лишь три варианта развития событий.

Первый вариант. Правительственный курс экономической политики сохраняется. Образование в основном остается бесплатным, но количество вузов, преподавателей и студентов резко сокращается. Это вариант, который предлагал Егор Гайдар. В более мягком варианте он предлагался нашим Министерством, но, насколько я понимаю, Министерство от этого отказалось.

Второй вариант. Курс Правительства сохраняется. Образование становится частично платным для всех студентов, расширяется число студентов на условиях полной оплаты. Результаты различаться будут не слишком сильно. Количество сокращаемых вузов, преподавателей, студентов будет меньше, но вместе с тем неравенство в области образования станет еще больше. Даже международные организации указывают нам, что фактически в России есть совершенно два разных конкурса: для богатых — один, для бедных — другой. Я не думаю, что два конкурса будут повышать качество образования в России.

Третий вариант. Мы считаем, что главная причина кризиса образования находится вне системы образования. Спасти образование за счет самого образования практически невозможно. Для этого требуется другой социально-экономический курс. Вы прекрасно

понимаете, что страна — в тяжелейшем положении. Вы прекрасно понимаете, что упали цены на нефть и т. д. Но мы не можем получить ответов от нашего Правительства на следующие вопросы.

Первое. Почему, несмотря на рекордный финансово-экономический кризис, экономическая политика 90-х гг. по-прежнему продолжается?

Второе. Сколько еще времени потребуется Правительству на осознание ошибочности этой экономической политики?

Далее. Почему, несмотря на многократные провалы обещаний экономической стабилизации, не хотят признать, что методы, которые использовал Пиночет, для России не годятся? Не хотят использовать опыт Франклина Рузвельта или хотя бы китайский опыт?

Далее. Почему все тяготы экономического кризиса и ошибок Правительства продолжают перекладываться на низкооплачиваемые и средние слои населения, причем преимущественно на низкооплачиваемые? Почему одни все больше и больше затягивают пояса, а другие все больше и больше их распускают? Робкие призывы «делиться» — не в счет, потому что они остаются «гласом вопиющего в пустыне».

Почему во время прежней революции 1917 г. тогдашние либералы призывали всех одновременно затягивать пояса, одновременно «заморозить» заработную плату и ввести чрезвычайные налоги на капитал, а нынешние этого не делают?

Почему во время нынешней революции заработная плата постоянно уменьшается и не выплачивается, а о налогах на капитал ни одно из трех федеральных правительств ни разу не заикнулось?

Почему Правительство не хочет использовать опыт хотя бы Италии и Франции и ввести жесткие меры по ограничению вывоза капитала? Почему считается нормальным замораживание выплат государственного долга старикам, которым жить осталось очень недолго, но любой разговор о том, что можно было бы приостановить выплату государственного долга тем, кто играет на государственных ценных бумагах, считается криминалом? Кстати, напомним, в российском бюджете 1998 г. на образование выделено 17,2 млрд. рублей, а на обслуживание государственного долга — 125. Сейчас Правительство в нарушение бюджета увеличило эту сумму до 138.

Почему, наконец, три российских правительства, которые провозгласили одной из целей борьбу с бюрократией, сократили долю бюджетных расходов на образование — подчеркиваю: долю — по крайней мере в два раза, если сослаться на международные организации, но при этом доля расходов на бюрократический аппарат, если верить расчетам фонда «Реформа» (покойный Шаталин, Мартин Шакум и др.), выросла с 1% в советской системе до, приблизительно, 8%, т. е. почти в 8 раз? Сейчас нам говорят: образование должно быть по средствам. Мы согласны. Дайте средства! Дайте средства, хотя бы те, которые положены по бюджету.

Третье направление нынешней работы — взаимодействие с общественными организациями. Уважаемые коллеги, вы прекрасно понимаете, что российский Парламент — орган скорее законосовещательный, чем законодательный. Ныне действующая Конституция фактически могла бы состоять из двух статей: Статья 1: «Президент всегда прав», Статья 2: «Если Президент не прав, смотри статью 1». Сам по себе российский Парламент может не очень многое. Мы можем парламентскими средствами остановить организационные структурные революции, но не можем вывести образование, как и экономику в целом, из финансового кризиса. Поэтому мы крайне заинтересованы в сотрудничестве с влиятельными общественными организациями. Результатом совместных действий может быть даже не сложение, а умножение усилий.

Сейчас существует, по крайней мере, три группы влиятельных общественных организаций в образовании. Это — профсоюзы, это — съезд ректоров, это — студенческие организации. К профсоюзным акциям Правительство уже привыкло и не слишком на них реагирует. На позицию съезда ректоров и на студенческие акции пока еще реагирует. Мы не хотели бы политизировать деятельность Комитета. Конф-ликты и борьба — не наш стиль. Пусть простит меня уважаемый классик, мое представление о сча-стье — это не

борьба, а конструктивная работа. Мы всегда помним формулу: компромисс — король политики. Но если курс на разрушение образования будет продолжаться, нам не останется другого выхода, кроме того чтобы:

первое: использовать все парламентские средства, начиная от законов и заканчивая обращениями в Генеральную прокуратуру, Верховный суд, Конституционный суд, и если потребуется, постановку вопроса о недоверии Правительству;

второе: поддержать все законные — подчеркиваю: законные — методы внепарламентской борьбы работников образования за свои права, начиная от массового сбора подписей и заканчивая всеобщими акциями протеста, которые намечаются в начале октября.

Уважаемые коллеги! Мы никого не собираемся звать на баррикады. Это — удел революционеров, а мы против революций в образовании. Но мы помним, что в развитых странах — мне это довелось видеть — студенты и преподаватели никогда не мирятся с сокращением расходов на образование. Я был в 1995 г. в Нью-Йорке на одной из конференций, когда попытались сократить расходы на образование. Ответом были сорокатысячная демонстрация студентов, карикатуры на мэра города, губернатора штата — и никаких баррикад, никаких перевернутых машин. А все почему? Потому что выступали вместе преподаватели и студенты.

Парфразируя Менделеева, можно сказать, что в конце XX века экономить на образовании — это хуже, чем топить ассигнациями.

Если Власти не нужен интеллект нации, то наверняка у Власти большие проблемы с интеллектом. Пригласите на ученые советы ваших выпускников — членов Правительства, депутатов Государственной Думы, региональных руководителей. Пусть они отчитаются о том, как они поддерживали и голосовали в Парламенте по нынешним законам, или же они только уничтожали своих родителей, свою альма-матер.

Уважаемые коллеги! Мы ждем ваших решений, мы готовы к совместным действиям по защите нашего образования не для вас, не для нас, а для будущего нашей страны.

Спасибо за внимание!

Текст выступления по стенограмме опубликован в журнале «Alma mater» — 1998. — № 7. — С. 13—16. В настоящей книге публикуется текст, отредактированный автором.

## **«ЧЕМ ЧЕЛОВЕК ОБРАЗОВАННЕЕ, ТЕМ ОН ПОЛЕЗНЕЕ СВОЕМУ ОТЕЧЕСТВУ»**

### ***Выступление на пленарном заседании Всероссийского совещания работников образования.***

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 высказать 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, наверное, 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.

I. 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 двенадцатилетка ухудшит его еще более.

3. Кадры. Мы часто слышим, что, если не введем двенадцатилетку, 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 годов 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 двенадцатилетку 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 лишней 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 двенадцатилетка 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. Двенадцатилетка 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 двенадцатилетки 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 97-98 годах, 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. Стилль. Доктрина должна быть легко читаема и содержать предельно четкие формулировки. Однако в последние месяцы доработка делает ее все более похожей на обтекаемые неопределенные документы брежневского периода. Понимая, что за 10 лет кризиса люди истосковались по стабильности, уверен: Докт-рина 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 года. 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 каждыми выборами. Правильным было бы такое предложение: 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 к высшей ценности, пока по уровню оплаты труда в России медики занимают обычно пятое место снизу, работники науки — четвертое, работники образования — 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 году 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.*)

Опубликовано:

Первое сентября.— 2000.— 1 февраля.— № 8.— С. 1.

Школа духовности.— 2000.— № 1.— С. 47—50.

## ПЛАТОН С НЬЮТОНОМ МНЕ ДРУЗЬЯ, НО ИСТИНА ДОРОЖЕ

*Из стенограммы парламентских слушаний на тему:  
«Двенадцатилетнее образование: правовые и социальные аспекты»*

*Москва, Государственная Дума. 15 июня 2000 г.*

*Текст отредактирован автором*

**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 тысяч 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 года, 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 года. Я могу их принести в министерство и показать. Очевиден резкий шаг назад. В 1970 году 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 процента 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. (*Аплудисменты.*)

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 процентов детей. В нашем Законе «Об образовании» написано четко, что старшая школа общедоступна и бесплатна. Не можем мы 50 процентов 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 семи процентов 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 году. 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 процента, аграрная депутатская группа — 73, группа «Народо-властие», 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 процентов 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: три процента федерального бюджета на высшее образование, четыре процента на науку, 10 процентов 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 покушайся 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 всякого 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 годов, 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.*)

## **С БОЛЬНОЙ ГОЛОВЫ НА ЗДОРОВУЮ, ИЛИ О ТЕХ, КТО ПЫТАЕТСЯ СТАТЬ «ПАРТИЕЙ ОБРАЗОВАНИЯ» ТОЛЬКО ПЕРЕД ВЫБОРАМИ**

***Открытое письмо педагогам, студентам, родителям —  
всем, кто учится и учит (проект)***

*Публикуемый ниже текст открытого письма был подготовлен автором летом—осенью 1999 года в качестве ответа на материалы партии «Яблоко», посвященные образовательной политике. Первоначально предполагалось, что открытое письмо будет подписано председателем Комитета по образованию и науке Госдумы второго созыва И. И. Мельниковым и его заместителем — автором этих строк. Однако этому помешали проблемы стилистического характера и недостаток времени. Председатель Комитета счел подготовленный мною текст слишком «острым» и переработал в другой, озаглавив его «Четыре года борьбы и труда». В свою очередь переработанный*

*текст показался мне чрезмерно «пресным», а для подготовки третьего варианта уже не оставалось времени. Предлагаю вниманию читателя первоначальный проект открытого письма педагогическому сообществу.*

Уважаемые коллеги! В последние месяцы партия «Яблоко» развила невиданную словесную активность в области образовательной политики: в средствах массовой информации рекламируется соответствующая «яблочная» программа, а по учебным заведениям за счет Государственной Думы рассылаются брошюры А. Пинского, Е. Бунимовича и других авторов с «яблочной» окраской или привкусом. Все это можно было только приветствовать (лучше перед выборами, чем никогда), если бы в программе и брошюрах искажение фактов не граничило с прямой ложью, а виновниками беды в образовании не объявлялись те, кто всеми силами эту беду отводил.

Авторы «яблочных» материалов обвиняют Комитет Госдумы по образованию и науке в том, что он был коммунистическим. И это правда более чем наполовину. Изначально в составе Комитета было 7 коммунистов, 1 депутат от группы «Народовластие», 3 эндээровца, 1 представитель ЛДПР и 1 депутат от «Яблока». Элдэпээровец и его преемник на заседаниях Комитета практически не появлялись. Из трех эндээровцев двое ушли в Правительство, а Жорес Алферов — вице-президент Российской Академии наук, физик с мировым именем (впоследствии Нобелевский лауреат.— **Примеч. автора**), убедившись, что НДР плохо поддерживает науку и образование, перешел в группу «Народовластие», а затем был включен в список коммунистов, аграрников и патриотов «За победу!» Заместитель председателя Комитета от «Яблока» под занавес работы получил другое назначение и возглавил Комитет по природным ресурсам.

Таким образом, к концу срока полномочий Государственной Думы в Комитете действительно остались одни коммунисты и представители группы «Народовластие». Но разве мы, сохранившие верность образованию, виноваты в том, что коллеги из правых фракций предпочитали нашему Комитету бюджетный, где делят деньги, или международный, где много зарубежных командировок? Умудриться обвинить левых за преданность образованию, т. е. за то, что им следует поставить в заслугу,— значит безбожно насиловать логику и элементарную мораль.

Еще более нелепым выглядит обвинение в том, будто бы Комитет Госдумы мешал проводить реформы в образовании. И здесь, вопреки совести и здравому смыслу, в упрек нам ставится то, за что следовало бы поставить плюс.

Несмотря на бесправие Госдумы, усилия нашего Комитета дали результаты, которые можно, что называется, увидеть, потрогать, а иногда и просто положить в карман. Разделим их на две группы.

Первая группа — результаты, так сказать, отрицательные, но не для людей, а для президентско-правительственной «команды». Подобно «яблочным» писателям, закупленные «на корню» олигархами средства массовой информации постоянно обвиняют Госдуму в том, что она мешает проводить реформы. Нам действительно удалось кое в чем помешать правительствам В. С. Черномырдина и С. В. Кириенко. И слава Богу. Вот лишь пять примеров.

1. Правительства Виктора Черномырдина и Сергея Кириенко вынашивали планы так называемого очередного этапа реформирования системы образования. Суть «реформы» — отнять часть денег у образования, а оставшиеся по-другому поделить, и при этом заставить всех, кто учится или их родителей платить за все, что должно оплачивать государство и на что у него теперь, после предыдущих «реформ», не хватает денег. Эту атаку мы в основном отбили: по нашему настоянию Правительство Е. М. Примакова в основном отменило в части образования Постановление Правительства С. В. Кириенко № 600, в котором была выражена квинтэссенция так называемой реформы. Если бы этого сделать не удалось, уже в 1999 г. системе образования была бы нанесена серия мощных ударов. Среди них:

— «сброс» на региональные и местные бюджеты без согласия регионов многих сотен профессиональных учебных заведений и детских садов, которые финансирует

федеральный бюджет.— В результате они были бы частью закрыты, а частью отбирали бы деньги у школ, больниц, объектов культуры;

— сокращение стипендиального фонда для вузов.— В результате студенческие стипендии не только не увеличились бы, но каждый третий нынешний стипендиат остался бы без стипендии вовсе;

— фактическая отмена для учителей надбавок за классное руководство, проверку тетрадей, заведование кабинетами и т. п.— По существу сокращение нынешней нищенской заработной платы учителей почти наполовину;

— фактическая ликвидация для преподавателей вузов надбавок за научные степени и ученые звания.— По существу сокращение нынешнего «пособия по бедности» для наиболее квалифицированных вузовских работников еще примерно на треть;

— официальное введение для всех, кто учится в учебных заведениях, платы за коммунальные и другие услуги, якобы не связанные прямо с образовательным процессом.— Фактическая отмена бесплатного образования в России.

Планы «реформаторов» удалось сорвать не в полном объеме: Постановление отменено, но ползучий процесс вытеснения бесплатных услуг в образовании платными продолжается.

2. При Правительстве Сергея Кириенко была сделана очередная (кажется, седьмая по счету) попытка приватизации образования. На сей раз это относилось только к высшим учебным заведениям. Они были включены в проект Закона о государственной программе приватизации на 1998 г. Нетрудно понять, что приватизация высшего образования немедленно сделает его платным для всех, а поскольку платить способны немногие, разрушит систему в короткие сроки. И в этот раз грозную опасность от образования нам удалось отвести.

3. Более того, нашим ответом на правительственную «реформу образования» стало принятие Федерального закона с длинным названием «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (сокращенно — новая редакция Закона «О моратории...»). Советуем всем руководителям образовательных учреждений, профсоюзов, стачкомов, всем активистам родительских комитетов, которые борются за сохранение права на образование и рабочих мест, изучить этот Закон «как Отче наш». Он значительно затрудняет «сброс» образовательных учреждений на региональные и местные бюджеты, всякого рода их произвольные реорганизации, а главное — ликвидацию образовательных учреждений.

Отныне по Закону Правительство, органы исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления не могут принять ни одного решения о ликвидации школы, детского садика, учреждения дополнительного образования или профессионального учебного заведения без согласия соответствующего законодательного органа или, как минимум, депутатской комиссии, в ведении которой находятся вопросы образования. Поскольку же депутатам всегда труднее принимать так называемые непопулярные решения, мы надеемся значительно убавить прыть некоторых, извините за выражение, «реформаторов».

4. В конце каждого года каждое Правительство России, за исключением Правительства Евгения Примакова, а иногда некоторые депутаты бюджетного Комитета требовали отменить, урезать или приостановить налоговые льготы, установленные Законом для образовательных учреждений. Для школ эти налоговые льготы большого значения не имеют — в школе много денег не заработаешь, но у профессиональных учебных заведений, особенно у вузов, так называемая «внебюджетка», т. е. дополнительно заработанные деньги, составляют иногда до половины и более всех «живых» денег. Если бы Комитету Госдумы по образованию и науке каждый год не удавалось проводить поправки к правительственным законопроектам, сохраняющие налоговые льготы, все эти деньги у учебных заведений были бы отобраны, а затем частью разворованы, а частью потрачены на содержание новой бюрократии. Считаем сохранение налоговых льгот для системы образования одним из важных наших достижений.

5. При Правительстве Виктора Черномырдина во многие школы была запущена программа полового воспитания российских школьников, которую точнее было бы назвать программой совращения малолетних. Разумеется, школьное воспитание не должно быть ни бесполом, ни тем более ханжеским, однако в этой программе вся труднейшая задача развития мужественности и женственности у будущих граждан и родителей сводилась к проблеме физиологии и «безопасного секса». В порядке эксперимента ни в чем не повинных подростков в 6—7 классах с помощью анкет «пытали» о таких подробностях устройства женского или мужского организма, что родители только хватались за голову и требовали немедленно остановить безобразие. Лозунг недавнего прошлого: «Книга — ваш лучший друг» сменился более «современным»: «Ваш друг — презерватив», точно так же, как зеленым другом нового поколения стал уже не лес, но... доллар!

Результатом нашей работы с Министерством образования стала сначала приостановка программы полового воспитания российских школьников в прежнем виде. Теперь программа переработана Российской академией образования с учетом наших отечественных традиций и возрастных особенностей детей.

Вторая группа — позитивные результаты, конкретная поддержка тех, кто учится и учит. Вот лишь некоторые из них.

1. В январе 1996 г., в самом начале срока полномочий Госдумы второго созыва, после двукратного преодоления вето Президент России подписал, наконец, новую редакцию Закона «Об образовании». Этот Закон не только категорически запрещает приватизацию в сфере образования, не только подтверждает и даже немного расширяет социальные гарантии для тех, кто учится и учит, не только защищает трудовые права работников образования, устанавливая для всех, кроме профессорско-преподавательского состава вузов, бессрочный контракт вместо срочного. Закон гарантирует гражданам России право на общедоступное и бесплатное полное среднее и начальное профессиональное образование, отнятое 43-ей статьей Конституции. Это не означает возврата ко всеобщему обязательному среднему образованию. Но отныне никто не вправе отказать вашему ребенку или родственнику в приеме на обучение в старшие классы обычной школы, если, разумеется, он хотя бы удовлетворительно закончил школу основную. Закон уже работает. Количество детей, которые продолжают образование после 9-го класса, по данным Министерства образования, в стране значительно выросло: в 1996 г.— до 97%, в 1998 г.— до 97,5%.

2. Более трех лет назад в самом начале работы Госдумы второго созыва обе палаты Парламента преодолели вето Президента на Федеральный закон «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей». Закон дал возможность учителю с 25-летним стажем получать эту пенсию, продолжая работать по специальности.

Благодаря Закону мы сохранили для наших детей опытных педагогов, самим педагогам дали дополнительные средства к жизни, а в условиях, когда заработная плата не выплачивалась по много месяцев,— пожалуй, и средство выживания.

Правда, в начале 90-х гг. решениями Правительства оказались лишены права на пенсию за выслугу лет около 12 категорий педагогических работников (пионерские вожатые, музыкальные руководители, методисты, социальные педагоги и др.). 17 сентября 1997 г. Госдума приняла специальное Постановление, которым потребовала от Правительства расширить список профессий и должностей, дающих педагогам право на пенсию за выслугу лет. Однако от Правительства Виктора Черномырдина мы получили ответ за подписью зампреда Олега Сусуева, в котором наше требование не только не принималось, но по сути предлагалось пересмотреть концепцию самого Закона. В марте 1999 г. в адрес Правительства Евгения Примакова нами был направлен парламентский запрос с тем, чтобы оно тоже высказало свое принципиальное отношение к этой важной проблеме.

Поскольку в России правительства меняются со скоростью 6 премьеров за полтора года, ответ мы получили лишь 22 сентября, когда было принято правительственное Постановление № 1067. Сначала мы вместе с Министерством образования ответу

порадовались, решив, что проблема хотя бы отчасти решена: примерно половина профессий и должностей, в отношении которых мы просили Правительство решить вопрос о пенсии за выслугу лет, была в новый список включена. В их числе оказались музыкальные руководители, педагоги дополнительного образования, преподаватели ОБЖ и другие. Однако, разобравшись в деталях, мы увидели, что имеем дело с прямым обманом: во второй части Постановления скрывался маленький пункт, фактически его уничтожающий. Согласно этому пункту, рассчитывать стаж по новым правилам следует начиная с ноября 1999 г.! Напротив, весь прежний стаж должен был учитываться по-старому.

Мы немедленно отправили повторный парламентский запрос в адрес Правительства и жестко поставили вопрос перед зампредом Правительства Валентиной Матвиенко. Многие педагоги восприняли это Постановление как издевательство, хотя в нем Правительство частично признает свои ошибки. Мы будем продолжать давление на Правительство во всех возможных формах. Но нам нужна помощь: пусть обиженные педагоги бомбардируют Правительство письмами и обращениями. Не теряем надежды, что вместе проблему решим.

3. Несмотря на гигантскую инфляцию и вопреки Закону, до 1998 г. в России для учащихся ПТУ сохранялась стипендия на уровне 40 рублей в месяц (4 копейки в нынешних рублях, примерно 0,2 копейки в рублях советских). Бухгалтерские расходы на оформление этой позорной стипендии превосходили ее размеры, а подростки, естественно, отказывались ее получать. В бюджет 1998 г. нам удалось заложить, как и положено по Закону, стипендию на уровне половины минимального размера оплаты труда (около 42 рублей). Разумеется, и это ничтожно мало, однако в тысячу раз больше, чем было.

4. Студенты, дружно голосовавшие за Б. Н. Ельцина в 1996 г., наверняка не знали, что к тому времени над их правом на образование уже нависла угроза. Провозгласив специальном Указом переход на профессиональную армию к 2000 г., Президент тем не менее не отозвал из Госдумы внесенного им же законопроекта, в котором предусматривалось прямо противоположное, а именно: отмена для студентов права на отсрочку от военной службы. Точнее сказать, это право предполагалось сохранить лишь для избранных вузов, перечисленных в Указе самого Президента.

Ценою больших усилий, работая с Министерством обороны и Комитетом по обороне Госдумы, нам удалось добиться принятия поправок к Закону, суть которых, попросту говоря, заключается в следующем: чтобы парень хорошо служил своему Отечеству, он должен иметь возможность завершить образование; мало того, он имеет право на отсрочку и в том случае, если непосредственно поступает из ПТУ в техникум или в вуз, либо из техникума в вуз, т. е. отсрочка сохраняется на двух уровнях образования; все это, не считая аспирантуры и докторантуры и включая возможность один раз перейти из вуза в вуз или один раз получить академический отпуск. Зато студенты, отчисленные из образовательных учреждений, права на отсрочку лишаются. Надеемся, и девочки, которые учатся вместе с парнями в профессиональных учебных заведениях, вспомнят нас за этот Закон добрым словом.

5. Еще одно важное достижение — увеличение в два раза размера студенческой стипендии. Оно предусмотрено Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», который Президент после двукратного наложения вето подписал в августе 1996 г. Тогда нас в очередной раз упрекали: зачем принимаете законы, не обеспеченные деньгами? А мы отвечали и продолжаем отвечать: есть норма в Законе — есть основания для законных требований. Глядишь, удастся добиться их выполнения. Нет Закона — нет проблем для исполнительной власти. И вот наконец в бюджет 1999 г. удалось заложить размер студенческой стипендии на уровне двух минимальных размеров оплаты труда. Стратегия Комитета полностью оправдалась.

6. Как известно, Правительство Евгения Примакова еще в октябре 1998 г. объявило о повышении заработной платы бюджетникам в полтора раза с 1 апреля 1999 г. Когда мы проверили на этот предмет проект бюджета 1999 г., то обнаружили, мягко говоря, своеобразные расчеты Минфина: в конце 1998 г. преподавателям профессиональных

учебных заведений (ПТУ, техникумов, вузов) перечислялось примерно 70% от положенной заработной платы. Именно к этим 70% с 1 апреля и предполагалось добавить еще 50%. Фактически зарплату собирались увеличить на 5—7%. Нам удалось перераспределить деньги по разделу «Образование» таким образом, что ныне в бюджете с 1 января для преподавателей профессиональных учебных заведений заложена полная заработная плата, а с 1 апреля — полуполная. Правда, сделано это ценою сокращения расходов на коммунальные и прочие нужды. Точнее сказать, согласно бюджету они должны финансироваться за счет дополнительных доходов, о которых, кстати сказать, Правительство уже объявляло, и немалых — 80 млрд. рублей. Но главное в том, что правительственные обещания выполняются нашими усилиями.

7. Наш Комитет максимально использовал крайне ограниченные возможности российского Парламента для того, чтобы оказать помощь российским учителям, однако результаты оставляют желать много лучшего. Еще в 1991 г. Комитет Верховного Совета по науке и народному образованию подготовил текст Указа № 1, подписанный первым Президентом России в день, когда он приносил свою первую присягу. В 1996 г. после неоднократного наложения вето Президентом подписаны новая редакция Закона РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». В них закреплены нормы оплаты труда педагогов, установленные Указом № 1 и обеспечивающие достойный уровень жизни учителей, преподавателей, воспитателей и технического персонала. Однако ни Президент, ни российские правительства за прошедшие годы ничуть не приблизились к исполнению этих норм. Более того, если в 1970 г. заработная плата в сфере образования составляла в СССР 73% от уровня оплаты труда в промышленности, то в настоящее время — менее 50%.

Ежегодно российские правительства пытались отменить или хотя бы приостановить действие норм Закона «Об образовании», устанавливающих уровень заработной платы педагогов, но мы этого не допустили. Надеемся не допустить и впредь. Законы надо не отменять, а выполнять.

Нас, депутатов, часто упрекают в принятии законов, которые не содержат в себе механизмов реализации. Чтобы исключить ссылки Правительства на отсутствие таких механизмов, нами подготовлен проект Федерального закона «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений» (далее — Закон «О средней ставке»), в котором подробно прописано, кто, что, как и когда должен делать для того, чтобы Указ № 1 и нормы Закона «Об образовании» об оплате педагогического труда исполнялись. Увы, этот Закон дважды отклонялся Советом Федерации и один раз — Президентом.

В начале 1999 г. Государственная Дума и Совет Федерации преодолели вето Президента на Закон «Об упорядочении оплаты труда работников организаций бюджетной сферы», согласно которому ставка 1 разряда ЕТС установлена на уровне 110 рублей. Это важное, хотя и скромное достижение. Мы не намерены опускать руки и скоро внесем в Парламент новый вариант законопроекта «О средней ставке» с учетом нового размера ставки 1 разряда ЕТС. Однако для того, чтобы вернуть учителю сколько-нибудь достойный уровень жизни, усилий только из Центра и только Парламента явно недостаточно.

Главный канал помощи из Центра работникам бюджетной сферы, в том числе учителям — это трансферты из федерального бюджета субъектам Российской Федерации. Однако, как показывают проверки контрольных органов, даже эти небольшие средства на местах используются по назначению далеко не всегда. На законодательном уровне нами подготовлены поправки к бюджетной классификации, которые должны сделать «прозрачными» деньги, идущие из Москвы на заработную плату работникам образования в регионах.

Комитет готов поддержать инициативу профсоюза работников образования и науки о внесении таких изменений в законодательство, которые позволили бы контролировать использование финансовых средств местных бюджетов и не перекладывали бы полноту ответственности за школу исключительно на органы местного самоуправления. Мы считаем, что администрация региона также несет финансовую ответственность за судьбу



школ в республике, крае, области.

Федеральному Правительству необходимо довести до конца начатую работу по заключению специальных соглашений с субъектами Российской Федерации, предусматривающих их финансовую поддержку и жесткий контроль за целевым использованием выделенных средств.

Однако мы должны прямо сказать учителю, что при продолжении Президентом и Правительством экономического курса 1991—1999 гг., при нынешней Конституции с почти всемогущим Президентом и бесправным Парламентом проблемы образования, в том числе оплаты учительского труда, решены не будут. Невозможно найти деньги на образование, да и на социальные программы вообще до тех пор, пока стоит отечественная промышленность, пока налоговая система стимулирует не товаропроизводителя, а посредника, пока процветает не связанная с результатами труда роскошь одних за счет нищеты других, пока под разговоры о борьбе с привилегиями растет чиновничий аппарат, пока из страны вывозятся десятки миллиардов долларов при одновременном росте внешнего долга.

Мы знаем, что главный корень проблем образования лежит вне системы образования, а потому отдельно взятое образование в условиях экономического кризиса нужно спасать, но невозможно спасти. Для этого нам нужна другая реформа, новый курс.

Что касается самой «яблочной» программы, то она содержит немало тривиально правильных вещей: зарплату педагогам надо не только платить вовремя, но и повышать; школа должна давать ребенку хорошее современное образование, особенно гуманитарное и т. д., и т. п. Кто же спорит? Дело лишь в том, что пока «яблочные» писатели сочиняли агитки, мы разработали, а частью и провели целую серию законов и законопроектов. Если бы «гарант Конституции» их подписал, а главное — заставил подчиненное ему Правительство исполнять, удушение образования финансовой петлей давно бы прекратилось.

Когда же теоретики «яблочной» партии утверждают или предлагают действительно что-то своеобразное, оно сразу вызывает тревогу. Вот лишь два примера.

Во-первых, в программе утверждается, что главная причина кризиса в образовании — это недостаток не столько денег, сколько законодательной базы и механизмов финансирования. Иными словами, изобретатели очередного «вечного двигателя» полагают, что если бы Президент Ельцин подписал не 17, а, например, 27 законов, подготовленных нашим Комитетом, и если бы деньги на образование, количество которых по сравнению с советскими временами уменьшилось, по крайней мере, в восемь раз, мы поделили по-другому, система образования могла бы выйти из кризиса. Видимо, сравнительно благополучная московская жизнь способствует амнезии. Иначе авторы наверняка вспомнили бы про своих предшественников — за-кройщиков «тришкина кафтана» и перестали бы заниматься бесконечной дележкой жалких денежных потоков (скорее ручейков), выделяемых государством на цели образования. Впрочем, быть может, они не знают, что пересчитанный в доллары федеральный бюджет России уже на 10% меньше бюджета Греции или Финляндии, в 2 раза меньше бюджета Швеции и в 3,5 раза меньше бюджета Голландии, что весь федеральный бюджет образования сравним с бюджетом крупного американского университета! Таковы результаты «реформ», которые по сути поддерживались «яблочной» псевдоопозицией и в срыве которых теперь умудряются обвинить Комитет по образованию и науке!

Вторая ключевая идея «яблочной» программы относится уже не к деньгам, но к содержанию образования. Она состоит в том, что во главу угла при разработке образовательных стандартов должна быть поставлена функциональная грамотность. Грубо говоря, идея авторов «яблочной» программы сводится к тому, что каждый должен знать: нельзя совать пальцы в розетку, однако законы Ома нужны лишь будущим специалистам в электротехнике. В этом есть известная доля правды: практическую направленность образования надо усиливать. Но вводить в России американскую модель, ориентированную, главным образом, на функциональную грамотность, — значит понижать уровень образования и идти вразрез с нашими отечественными традициями. Ведь и в

советское, и в досоветское время российская система образования славилась его фундаментальностью и качеством, а также ориентацией на воспитание гражданственности и духовности. До сих пор российское образование в области естественно-математических дисциплин значительно лучше американского, а наши школьники занимают высокие места на международных олимпиадах. Переделывать российскую систему по американскому образцу, но без американских денег — значит ее разрушить.

Однако самое главное — это не программы, которые перед выборами не предлагает только ленивый. Главное — это реальная позиция фракции, которая проявляется при голосовании в Государственной Думе. Результаты 38 голосований по 17 важнейшим законам и законопроектам в области образования и некоторые примеры таких голосований сведены в таблицу. Подчеркнем: это результаты не отдельного голосования, вырванного из общего контекста, но всех важнейших голосований. Это не отдельный факт, а факты, взятые все вместе — вещь, как известно, упрямая.

Таблица

**Результаты голосования депутатских объединений Государственной Думы по основным законопроектам, определяющим развитие образования в Российской Федерации**

*Голосование «за» принятие документа (в% к числу депутатов в объединении)*

Из таблицы становится очевидным, что лучше всех в Государственной Думе второго созыва образование поддерживали левые фракции и группы: коммунисты, аграрники, группа «Народовластие». Фракция «Яблоко», которая считает себя представителем интеллигенции, занимает лишь 3-е место снизу, причем хуже всего голосовала она по законопроектам, затрагивающим интересы самых необеспеченных слоев населения (учащихся ПТУ и их родителей, детей из семей с доходами ниже прожиточного минимума и т. п.). После этого перед выборами претендовать на роль «партии образования» — значит просто обманывать людей.

Мы всегда относились к образованию как к делу не партийному, но общенациональному. За все время работы Государственной Думы второго созыва мы получили от представителей фракции «Яблоко» всего 2 законопроекта в области образования. Один, предложенный депутатом А. В. Шишловым, мы отклонили. Но не потому, что он «яблочный», а потому, что открывал возможности еще большего вытеснения бесплатного образования в вузах образованием платным. Другой, предложенный Е. Б. Мизулиной, мы поддержали. Но опять же не по фракционному принципу, а потому, что он, хотя и имеет частный характер, полезен для сохранения бесплатного высшего образования в стране. Что касается проекта закона «О гарантиях конституционных прав граждан на образование», который рекламируется в «яблочной» программе, то он в Государственную Думу никогда не вносился. (Законопроект был внесен в Госдуму третьего созыва — см. ниже в этой книге материал «Ликвидация конституционных прав под лозунгом их защиты». — **Примеч. автора.**)

Помимо результатов голосований, лучше всего о намерениях «Яблока» в области образовательной политики говорит тот факт, что фракция поддержала на выборах в Государственную Думу по одному из московских округов бывшего министра образования Эдуарда Днепров, а Григорий Явлинский даже заявил, что в случае победы господин Днепров станет председателем Комитета либо министром образования. По-видимому, лидер партии забыл старую, как мир, греческую философию и пытается повторно войти в одну и ту же реку. Только стоит ли? Ведь именно при Днепрове под эгидой фонда Сороса и не только в России были изданы те самые учебники, в которых целые периоды отечественной истории смешивались с грязью, а подростки воспитывались в духе ненависти к своей Родине. Неужели 10 лет недостаточно, чтобы понять: с таким сознанием молодежи возродить страну нельзя, можно только разваливать! Не случайно поддержка Эдуарда Днепров рассматривается большинством педагогической общественности как

грубый, но отнюдь не случайный «прокол» «яблочной» политики.

Пора, однако, подвести итоги.

1. Мы с уважением относимся ко многим депутатам фракции «Яблоко» в личном качестве. Однако «яблочная» программа мер в области образовательной политики, подобно яблочному вину советского периода, представляет собой в лучшем случае суррогатный продукт. Все хорошее в программе не ново, а все новое — не хорошо.

2. На протяжении четырех лет работы Государственной Думы второго созыва действительной партией образования были именно левые фракции и группы, более всех разрабатывавшие законы, направленные на защиту образования, и лучше всех за эти законы голосовавшие. Попытка «яблочных» идеологов возложить на Комитет Госдумы ответственность за кризис образования есть прямая ложь, перекладывание вину с больной головы на здоровую и фактическая апология той самой президентской «команды», противником которой «Яблоко» в эти годы пыталось себя представить.

3. Разделившись перед выборами на сторонников тех или иных партийных списков, нам, российским интеллигентам, не стоит забывать, что с выборами жизнь не кончается и что в конце концов право принадлежать нашей общей партии — партии образования — имеют люди разных политических убеждений. Если только они стремятся к этому не перед выборами, но всегда. И при этом не оскорбляют ложью себя и других.

## **ДОКЛАД И ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СЛОВО НА ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЯХ «О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА» «О КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВАХ ГРАЖДАН НА ОБЩЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ»**

*Москва, Государственная Дума. 2000 год, 19 сентября.*

*Из стенограммы парламентских слушаний. Текст отредактирован автором*

### **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 условиях, 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 субсидиарной 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 года) 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) показывает, 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 году 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 закона, 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 действительности, 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 дифференцированно 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 непродуктивно.

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 неверно, 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 запишем 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 так же 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 освоят 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 представлен 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 гоняется 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 медсестер, 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 годах.

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 неясно, какую именно финансовую нагрузку берет на себя федеральный бюджет. Это важная недоработка, хотя и не порок законопроекта. Точно также непонятно, 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 неясно, 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 года 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 невозможно.

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 на 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, повышающим заработную плату педагогам, скажем, в два 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. Ельцина (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, по 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 нереалистичный, 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.

\* \* \*

Уважаемые коллеги! Подводя итоги дискуссии, хотел бы еще раз уточнить ряд позиций и отреагировать на некоторые из прозвучавших замечаний. При этом, поскольку Григорий Алексеевич Явлинский персонально дискутировал со мной, позволю себе персональную полемику с отсутствующим, к сожалению, Григорием Алексеевичем.

Сразу замечу, что сегодня мы имеем тот случай, когда Григорий Алексеевич был неправ, причем трижды.

Во-первых, абсолютно неверно, будто Конституция жестко ограничивает наши действия по защите права на образование. Да, 43-я статья Конституции написана либо бездарно, либо с намерением нанести вред отечественному образованию. В 1993 году не только Григорий Явлинский, но и я выступал против ее принятия. Однако Конституция, не позволяя еще больше ограничивать права граждан в области образования, к счастью, вполне позволяет их расширять. Именно это мы и сделали с Законом РФ «Об образовании», статья 5 которого гарантирует гражданам помимо тех прав, которые установлены Конституцией, также право на общедоступное и бесплатное среднее (полное) общее и начальное профессиональное образование. То же самое мы собираемся сделать Законом «О дополнительном образовании», поскольку право на такое образование напрямую не прописано в Конституции и недостаточно прописано в базовом Законе. Иначе говоря, мы не только можем, но и должны выходить за конституционные рамки, но лишь в сторону расширения, а не ограничения прав граждан.

Во-вторых, по поводу критики базового Закона и нашего отношения к нему, как к «священной корове». Уважаемый Григорий Алексеевич продемонстрировал явные проблемы с логикой, причем типично российские. С одной стороны, он заявил, что если положение в образовании плохое, то причины надо искать в базовом Законе. С другой же, утверждал, что Россия живет вовсе не по законам, что, к сожалению, справедливо. Так, может быть, пора понять, что причины кризиса в образовании не в законе, а в его неисполнении? Например, в проводимой экономической политике, при которой денег на образование нет и не будет?

Специалисты говорят, что любое техническое устройство должно быть «дуракоустойчиво» (да простится мне непарламентское выражение). Но любой закон к

тому же должен быть еще и «вредителюустойчив». Я никогда не был сторонником теории заговора и не склонен где бы то ни было искать преднамеренных врагов образования, однако опыт говорит: как только в законе образуется «дырка», ее немедленно используют для того, чтобы ограничить те гарантии, которые предоставляет гражданам закон. Обсуждаемый законопроект число таких «дырок» увеличивает на порядок. Но если у Вас болит горло и стрептоцид не помогает, это не значит, что следует стрептоцид менять на касторку.

Наконец, в-третьих, Григорий Алексеевич утверждал, будто учителя не представляют собой политической силы. Это неверно. Официальная статистика и профсоюзы подтверждают, что именно работники образования в России 90-х годов стали лидерами по участию в акциях протеста. В нормальной ситуации это было бы абсурдно. В ситуации абсурда это норма. Быть может, протестные действия работников образования не вызывают такого резонанса, как акции шахтеров, но, на мой взгляд, они не менее значимы.

Теперь о других позициях, по которым возникали дискуссии. Начнем со стандартов.

Уважаемые коллеги! Это не первый законопроект о государственном образовательном стандарте, который мы имеем. Я вас уверяю: если бы заказные журналисты были правы и Комитет Госдумы второго созыва хотел бы проташить, вопреки мнению педагогов, закон о стандарте, такой закон, по крайней мере, на уровне Госдумы, был бы принят. На самом деле мы потому и не спешим с законом о стандартах, что вопрос слишком сложен, и хотели дождаться времени, когда возникнет относительное согласие по этому поводу в педагогическом сообществе.

Кстати, в Комитете мы уже предварительно осуждали возможность проведения парламентских слушаний по стандартам высшего профессионального образования, хотя это компетенция Правительства. Думаю, будет абсолютно правильно запланировать следующие парламентские слушания по содержанию общего образования. Согласен с теми, кто сегодня говорил: неправильно сначала составлять и утверждать сетку часов, а уж затем подгонять под нее содержание образования. Логика требует прямо противоположного.

В чем абсолютно поддерживаю уважаемого Анатолия Георгиевича Каспаржака — это в том, что в любом законе о стандартах обязательно должны быть прописаны экспериментальные школы. Вне всякого сомнения. Иначе любую свободу экспериментов в образовании мы уничтожим, и это будет неправильно.

Далее, замечание об отсутствии системности законодательства в области образования я принимаю. Действительно, если бы все было бы нормально, в начале 90-х годов необходимо было сначала принять национальную доктрину образования, затем базовый Закон «Об образовании», затем Федеральную программу развития образования и, наконец, серию законодательных актов, которые бы эти конкретизировали. Однако Доктрины до сих пор нет (утверждена Постановлением Правительства № 751 от 04.12.2000 г.). Федеральная программа утверждена совсем недавно. Базовый закон действует с 1992 года, поэтому в нем оказались доктринальные идеи и, отчасти, идеи федеральной программы. Так сложилось. Революция — это не то время, когда действует право, когда можно следовать законодательной логике. В революционное время правом обычно прикрываются, но исполняют его нормы «по мере возможности».

Конечно, очень хотелось бы хотя бы сейчас систематизировать законодательство и законотворческий процесс. Но, по крайней мере, до недавнего времени (двухлетней давности) дело обстояло так: идеи — у одних, деньги — у других, власть — у третьих. И никак не удавалось согласовать законодательные инициативы между всеми субъектами. Лишь в последнее время появился шанс наладить нормальное взаимодействие в этой области. У нас есть план законодательных работ, который обсужден и с профильным комитетом Совета Федерации, и с Министерством образования. К сожалению, Правительство не всегда поддерживает те законопроекты, по которым мы находим с Министерством образования общий язык. Далее, коллеги, хотел бы сказать, что часть дискуссии, на мой взгляд, основывалась на недоразумениях. Мне уже приходилось на пленарном заседании Государственной Думы советовать моим коллегам — начинающим

законодателям в области образования, пользуясь терминологией булгаковского героя, читать перед обедом не советские и не антисоветские газеты, но законы.

Так, здесь говорили, что обсуждаемый закон поможет решить вопрос с заработной платой учителей. Однако заработная плата давно прописана в Законе РФ «Об образовании». Причем прописана очень конкретно: средние ставки педагогов в образовании — не ниже средней заработной платы в промышленности. А если говорят, что нет механизмов реализации, почему Президент России дважды отклонял Федеральный закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений», в котором механизм прописан: кто, что, как, когда должен делать, чтобы этот Закон исполнялся? Более того, этим Законом мы давали Президенту и Правительству рассрочку в три года, чтобы исполнить нормы статьи 54 базового Закона «Об образовании». Но все равно получили вето. Разве в законопроекте, который нам сегодня предлагают, улучшаются нормы, касающиеся заработной платы? Нет, намного ухудшаются. Должен сказать это совершенно прямо. Так откуда надежда, что станет лучше?

Мне кажется, Александр Владимирович Шишлов прав в дискуссии с представителями профсоюзов. Мы не можем сказать, что представленный законопроект уменьшает тарифную сетку работников образования на 15—20% по сравнению с действующей. Не можем, поскольку в Законе просто нет расчетной базы. Но именно в этом, с моей точки зрения, заключается слабость закона. Он прописан так, что позволяет Правительству делать с заработной платой все что хочется: как увеличивать, так и уменьшать, хоть в два раза. Поэтому расчетную базу в Законе конечно нужно прописать.

Еще раз о замене учреждений организациями. Могу лишь посоветовать коллегам открывать статью 11 прим. базового Закона. Там четко написано, что в сфере образования могут создаваться не только учреждения, но все формы некоммерческих организаций. Почему считается, что этого мало? Или все-таки разработчики хотят создавать ИЧП, ООО, ТОО, АО, ЗАО и другие организации? Да, Бюджетный кодекс мы в Государственной Думе проиграли. Кстати, вносили его депутаты фракции «Яблоко». Единственное, что удалось отыграть, это статья в Федеральном законе «О введении в действие Бюджетного кодекса», где написано (цитирую по памяти): законы в области образования, науки и культуры, принятые до вступления в действие настоящего Кодекса, продолжают действовать и после его принятия до внесения в них соответствующих изменений. Это серьезная позиция, которая позволяет образовательным учреждениям в части вашего финансирования использовать не нормы Бюджетного кодекса, а нормы законов в области образования.

Несколько слов о свободе в сфере образования. Да, коллеги, правы те, кто говорят, что по факту свобода сворачивается. В конце 80-х годов был период, когда свободу уже дали, а деньги еще не отобрали. В начале 90-х годов свобода вроде бы сохранилась, но отобрали деньги. Сейчас начинают отбирать и остатки свободы. Но только закон здесь ни при чем.

Откройте 32-ю статью базового Закона, где четко прописана компетенция образовательного учреждения. Уверяю вас, если бы Закон исполнялся, вряд ли кто-то жаловался бы на недостаток свободы.

Перехожу к заключению. Сторонники представленного законопроекта нам все время говорили: «Не критикуйте, а предлагайте». Но именно это мы и делали все эти 10 лет. Даже знаменитый Указ № 1 для Президента Ельцина написан нами. Нами разработаны и приняты две редакции Закона «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Кстати сказать, в нем есть не только нормы оплаты труда работников высшей школы, но и механизмы их реализации. Откройте 30-ю статью и прочтите, что должно было сделать Правительство за несколько месяцев после принятия этого самого Закона. А еще в действующих законах есть нормативы финансирования, независимая государственная аттестационная служба, доля национального дохода и федерального бюджета, которая должна выделяться на образование, уровень оплаты труда работников, нормы, затрудняющие закрытие

образовательных учреждений и т. д. и т. п. — в том числе многое из того, что выдается за новаторские достижения нового законопроекта.

Думаю, законодатель, как и врач, должен был бы давать клятву Гиппократа: не навреди! Когда закон не исполняется, нужно искать причины, механизмы, если требуется — дорабатывать закон, но не надо заменять его худшим вариантом.

Еще раз повторю: в таком виде законопроект поддержать не могу. Если он будет разделен на части, посвященные каждой своему предмету (финансированию общеобразовательных учреждений, оплате труда в сфере образования или специально надбавкам к заработной плате педагогических работников), готов над этим законом поработать. И не иначе.

Здесь говорили, что пока душа не болит, законы работать не будут. К сожалению, вот беда: душа болит уже 10 лет, а законы все равно не исполняются. Значит, она должна болеть не только у законодателей, но прежде всего у тех, кто должен законы выполнять, а особенно у тех, кто распоряжается деньгами.

И последнее. Хочу поддержать тех, кто говорил здесь, что нам нужно двигаться вперед. Вот только нельзя ошибиться направлением. Каждый должен нести свой крест, с помощью законов в пределах тех возможностей, которые нам отведены очень плохой Конституцией, мы обязаны исполнять свой долг, исполнять то, что обещали людям перед выборами.

Спасибо за внимание.

## **ЭЛИТАРНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ — ПУТЬ НЕ В БУДУЩЕЕ, НО В ПРОШЛОЕ**

***Заключительное слово на парламентских слушаниях  
«О концепции реформирования образования  
в проекте программы Правительства Российской Федерации  
«Основные направления социально-экономической политики Правительства  
Российской Федерации на долгосрочную перспективу»  
Москва, Государственная Дума. 14 ноября 2000 г.  
Полный текст выступления, отредактированный автором***

Уважаемые коллеги!

Говоря о правительственной концепции реформирования образования, мы должны анализировать следующие основные документы:

— Распоряжение Правительства РФ от 26 июля 2000 года № 1072-р (раздел «Реформирование образования»);

— «План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 годы» (раздел «Реформирование образования»);

— Постановление Правительства Российской Федерации от 4 октября 2000 года № 751 «О Национальной доктрине образования в Российской Федерации»;

— Программа Центра стратегических разработок, официально представленная в Государственную Думу и более известная как программа Германа Грефа.

Надо признать: программа реформ в области образования 2000 года по нескольким позициям существенно лучше, чем в 1998 году, когда она была единодушно отвергнута образовательным сообществом. Влияние правоверного неоконсерватизма в документе заметно уменьшилось. (Именно неоконсерватизма, а не либерализма, ибо все эти проекты гораздо больше напоминают программы американских республиканцев (т. е. неоконсерваторов), нежели демократов, исповедующих либеральные ценности.) Более того, мы неоднократно сами предлагали, а потому, разумеется, готовы поддержать, хотя не всегда безоговорочно, целый ряд позиций нового документа. Среди них:

— налоговые льготы образовательным учреждениям, а также организациям и физическим лицам, инвестирующим в образование;

— превращение безличных трансфертов субъектам Российской Федерации в

окрашенные субвенции на цели образования;

— развитие общественных начал в системе образования, включая попечительские советы и иные формы участия родителей, преподавателей, студентов в управлении образованием;

— интеграция образовательных и научных учреждений;

— формирование в системе образования общегражданских ценностей и навыков, необходимых для жизни в современном обществе;

— создание независимой системы контроля качества образования.— Лет пять после принятия первой редакции Закона РФ «Об образовании» коллеги из Правительства нас за эту идею критиковали, как только могли. Теперь, кажется, до нее дозрели. Что ж, лучше поздно, чем никогда.

Особый вопрос — финансирование. В 1998 году предполагалось его вообще не увеличивать, но лишь по-другому делить остатки бюджета, которые остались в России после того, как ее реформировали «до основания». Теперь, по крайней мере, программа Грефа предлагает увеличить финансирование, и мы это, конечно, поддерживаем.

Правда, проект Национальной доктрины образования, одобренный Всероссийским совещанием работников образования в январе 2000 года, предполагал увеличение финансирования за три года до шести процентов от валового внутреннего продукта — почти как это было в Советском Союзе 30 лет назад и как это делается в ряде стран, которые действительно намерены модернизироваться. Напротив, в программе Грефа предлагалось за пять лет увеличить долю бюджетных расходов на образование на 1 процентный пункт, с 3,2 до 4,2 ВВП, а заработную плату педагогов в реальном исчислении, соответственно, примерно в 2 раза. Другими словами, и через 5 лет Закон РФ «Об образовании» в части финансирования и средних ставок зарплаты педагогов выполнять не собираются. И если сейчас средняя заработная плата учителя составляет около 35 долларов, то через пять лет она достигнет «целых» 70. Для сравнения скажу, что в индустриально развитых странах заработная плата начинающего учителя в 2000 долларов в месяц считается низкой. Но еще более печально, что в официальные правительственные документы даже эти крайне заниженные показатели программы Грефа не вошли.

Когда сегодня от уважаемого Григория Алексеевича Явлинского я услышал рассуждения в том смысле, что образованию нельзя давать много денег, которые уйдут как в «черную дыру», то невольно вспомнил известную легенду об ученике Трофима Лысенко. Этот ученик доказывал, что чем меньше лошадь кормить, тем быстрее она будет бегать, и начал приучать ее к голодной диете. Она, бедная, совсем уж было привыкла, но вот беда — сдохла!

Траты денег в образовании, конечно, нужно контролировать. Однако при нищенском финансировании бояться, как бы государство не потратило слишком много, по меньшей мере противоестественно.

Повторю: все перечисленные идеи, которые мы поддерживаем, либо с 1992 года прописаны в Законе РФ «Об образовании», либо вошли в другие законы, либо предлагались депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации в виде законопроектов. Чтобы их реализовать, никакой особой реформы проводить не надо. Достаточно исполнять Закон.

Когда нам говорят, что в образовании нужно что-то менять, мы сразу соглашаемся, но только добавляем: менять к лучшему. Более того, именно мы в свое время Законом об образовании открыли дорогу реформе. Хорошо бы нашим коллегам из Правительства понять: Закон — это целостная система, и нельзя выполнить одни его статьи, закрывая глаза на другие. Нельзя, например, требовать американской эффективности и платить российскую зарплату — последних педагогов из школы разгоним.

Кстати, в документах, которые мы сегодня обсуждаем, по многим позициям предлагают проводить эксперименты. С одной стороны, это хорошо: ограниченный эксперимент может спасти от неограниченной глупости. С другой стороны, в качестве альтернативы мы тоже предлагаем эксперимент: давайте выберем несколько субъектов Российской Федерации (например, мой родной Омский регион) и попробуем в них

исполнять закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в полном объеме, включая положенный по закону уровень финансирования, средние ставки в образовании на уровне средней заработной платы в промышленности, а в вузах — на уровне двух средних заработных плат в промышленности и т. п. Быть может, никаких других экспериментов уже не потребуется?

Вторая группа положений, которые содержат правительственные документы, имеют дискуссионный характер. Мы не собираемся ни отвергать их с порога, ни принимать на веру до тех пор, пока не будут представлены конкретные проекты. Кстати, все законопроекты депутатов Парламента направляются на заключение в Правительство, но практически никогда проекты правительственных документов не представляются на заключение в профильные парламентские комитеты. Так, например, проект Национальной доктрины образования мы разрабатывали и обсуждали вместе со всеми, кто хотел в этом принимать участие, проводили парламентские слушания и, в конце концов, отдали Правительству. Что с ними там сделали — тема отдельного разговора. Но и проекты других документов, о которых сейчас идет речь, мы, а значит, и вся российская общественность, увидели только после того, как они были подписаны. Это у нас в России называется «разделением властей», когда все власти равны, но одна намного равнее всех остальных вместе взятых.

Возьмем, например, единый экзамен. О его связи с приемом в профессиональные учебные заведения пока не говорю, хотя в правительственных документах связь эта прямая. С одной стороны, заманчиво избавить старшеклассников от необходимости дважды сдавать экзамены: выпускные и вступительные. С другой — на многие простые вопросы нам до сих пор не дали ясного ответа:

— что будет с нынешними льготниками, включая детей сирот, детей инвалидов, инвалидов I и II групп, военнослужащих?

— как быть с тестами в гуманитарных науках? Кстати, кто-нибудь спрашивал студентов, сдававших тесты, что они об этом думают? Я своих спрашивал. И они мне дружно заявили, что прием экзаменов в форме теста по истории проверяет только память и «натасканность», но вовсе не творческие способности;

— нынешняя система, по крайней мере, дает абитуриенту возможность сделать несколько попыток сдать экзамены, в том числе в разные вузы. Отмена же вступительных экзаменов предоставит повторный шанс лишь через год, да и то, насколько можно понять из текста, на платной основе;

— наконец, мне уже приходилось напоминать, что в Казахстане введение единого экзамена привело к сокращению числа бесплатных учебных мест в вузах. Интересно, кто-нибудь изучал этот опыт? Собираются ли у нас сохранить общее количество бесплатных учебных мест или, не догнав Америку, мы собираемся теперь догонять Казахстан, а затем и какую-нибудь Уганду?

Образовательному сообществу должны были сначала объяснить, как собираются решать эти и многие другие вопросы. Тогда и только тогда можно будет определить наше отношение к такой реформе.

Аналогичная ситуация с созданием университетских комплексов. Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» такую возможность давно предусмотрел. Но вопрос в другом: какими методами это будет делаться? Методами убеждения или методами «кавалерийской атаки»? Когда соблюдаются все требования Федерального закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» в редакции от апреля 1999 года, как правило, вопросов не возникает. Когда людей что называется «ломают через колено», в Парламенте без конца появляются «ходоки» или, на новый манер, «ездоки», которые доказывают, что все эти реорганизации (слово, которое на эр начинается и никогда не кончается), наносят только вред и сводятся к желанию очередного начальника сделать начальником очередного кума или свата либо освободить помещение под очередную государственную или частную контору. Таких «ходоков» мы видели из

Питера, Саратова, Нижнего Новгорода и многих других городов.

Подчеркну еще раз: мы очень высоко ценим возможность конструктивной работы с правительственными структурами и прежде всего — с Министерством образования. Уважаемый Владимир Михайлович (Филиппов, министр образования.— **Примеч. автора!**) Мы знаем, что камня за пазухой в отношении образования Вы не держите. Но те, кого обжигали молоком, должны дуть на воду. Мы вынуждены сами и Вас призываем по отношению к разработчикам подобных проектов чаще вспоминать любимую русскую пословицу Рональда Рейгана: доверяй, но проверяй! Вот лишь два примера.

Пример первый — проект федерального бюджета на 2001 год. Откроем то самое распоряжение Правительства № 1072-р, о котором сегодня идет речь, и прочитаем:

«Безусловным приоритетом в области социальной политики являются инвестиции в человека. Именно поэтому будет предусматриваться опережающий рост ассигнований на эти цели из бюджетов всех уровней по сравнению с большинством других направлений государственных расходов».

А теперь откроем проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год», за который Государственная Дума голосовала как тот самый делегат того самого съезда. В среднем расходная часть бюджета увеличивается на 40%, при этом расходы на образование должны были вырасти на 42% (спасибо Министерству: видимо поработало); на медицину — на 32%, на науку — на 28%, на культуру — на 25%. Николай Губенко на пленарном заседании Государственной Думы даже предложил почтить память культуры вставанием. Одновременно расходы на управление и безопасность увеличиваются более чем на 60%. Депутаты Государственной Думы ко второму чтению немного исправили положение, но цена красивых лозунгов в правительственных документах теперь всем ясна.

Перефразируя того же Рейгана, спросим: «Помнит ли крайняя правая рука в правительстве, что обещала просто правая?»

Не все знают, что ситуация с бюджетом 2001 года была уникальна и позволяла продвинуться в решении важнейшей проблемы с заработной платой в бюджетной сфере. Высокие цены на нефть, экономическое оживление в стране обеспечат уже в 2000 году дополнительные доходы федерального бюджета в 206 миллиардов, по оценке Правительства, в 250 миллиардов — по оценке бюджетного комитета, где, кстати, преобладают не левые, а правые. Дополнительные доходы на 2001 год, по данным того же бюджетного комитета, ожидаются не менее 150 миллиардов. Если бы Правительство согласилось записать их в бюджет, можно было бы поднять заработную плату не только педагогам, но также медикам, ученым и работникам культуры по меньшей мере в два раза. Однако Правительство отказалось, а послушное думское большинство проголосовало, «не приходя в сознание». Уникальный шанс упущен.

Здесь сегодня лидеры многих фракций соревновались на словах, кто больше любит образование. Но, как поется в известной песне, «не постоянная у них любовь». Вот результаты голосований за поправку об увеличении расходов на образование на 5 миллиардов рублей:

Агропромышленная группа (в которой я работаю, а потому начну с себя) — 39 из 42-х;  
КПРФ — 85 из 87-ми;  
Единство — 2 из 84-х;  
СПС — 0 из 32-х;  
«Яблоко» — 3 из 19-ти.

Соответственно за поправку об увеличении расходов на образование на 10,7 миллиарда голосовали:

Агропромышленная — 41;  
КПРФ — 82;  
Единство — 0;  
СПС — 0;  
«Яблоко» — 3.

Нужны ли еще какие-то комментарии?

Мы подготовили и скоро обнародуем данные о рейтинге поддержки образования, из



которых станет окончательно ясно, как говорили в горбачевские времена, «кто есть ху».

Второй пример — Национальная доктрина образования. Напомню: текст, подготовленный всеми нами совместно, одобрило Всероссийское совещание работников образования и «под него» дружно голосовало за выдвижение Владимира Путина кандидатом в Президенты России. То, что мы получили сейчас в виде Постановления Правительства № 751, отличается от исходного текста почти как хранитель гарема отличается от султана:

— хорошие слова сохранились, но практически все финансовые нормы либо исчезли, либо доведены до полного «разжижения»;

— в отношении заработной платы педагогов закон выполнять не собираются, но обещают, что она будет расти быстрее, чем в промышленности. Однако, судя по бюджету 2001 года, и это не выполнят;

— повышение пенсий профессорам и преподавателям вузов, которое еще в 1996 году обещал Борис Ельцин (причем Указ до сих пор не отменен) обещано повторно, но уже не от государства, а за счет средств профессиональной пенсионной системы и самих вузов. Между прочим, таким образом преподавателей вольно или невольно сталкивают со студентами: хочешь получать нормальную пенсию — заставляй всех, кто может и не может, платить за высшее образование;

— пенсию за выслугу лет педагогам, работающим с детьми, предлагается отменить и заменить надбавкой за 25-летний стаж работы. Однако, во-первых, не указан размер надбавки; во-вторых, при нынешней ситуации надбавку придется платить региональным и местным бюджетам, которые и без того отощали; в-третьих, 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 заменить не может, поскольку она будет уменьшаться вместе с уменьшением учебной нагрузки.

Уважаемый Владимир Михайлович (Филиппов, министр образования.— **Примеч. автора**) говорил, что текст Доктрины сохранен на 90%, и это чистая правда. Однако гению достаточно удалить маленький кусочек мозга, чтобы он превратился в дегенерата, а мужчине секвестировать менее одной десятой массы тела, чтобы он коренным образом изменил свое качество.

Не случайно после подобного «харакири» «отцы доктрины» отказываются признавать в новом документе свое детище.

Есть в правительственных документах и третья группа предложений, которые мы не можем поддержать либо в данной ситуации, либо вообще в принципе.

Так, при нищенском финансировании государственной системы образования мы не поддержим предложение отдавать государственные деньги частным вузам и колледжам. Да, собственно говоря, ассоциация негосударственных вузов так перед нами вопроса не ставила.

Не могу не заметить, что картина в этом случае получается странная. Одной рукой Правительство предлагает нам, что называется, на 100% «закрутить гайки» в отношении лицензирования негосударственных учебных заведений, а другой рукой щедро обещает им бюджетные деньги, которых и государственным учебным заведениям явно недостает. Трудно понять, то ли это особая логика, не доступная никому кроме ее создателей, то ли просто очередное проявление новой идеологии административного зажима якобы во имя экономической свободы. Как не вспомнить при этом известную историю об отличии логики, диалектики и философии?

Наша позиция в этом вопросе проста и прозрачна: Правительство выделяет на образование столько денег, сколько положено по Закону, а мы даем добро на финансирование аккредитованных негосударственных вузов. И никаких проблем.

Мы никогда не поддержим ни одного положения правительственной концепции, которое направлено или может быть направлено на создание элитарной системы образования и дальнейшее ограничение прав лиц с низкими доходами. А такие положения есть.

Открываем пункт 2 плана мероприятий и читаем: «Установление порядка оказания

дополнительных образовательных и социальных услуг на возмездной основе в дошкольных и общеобразовательных учреждениях. Установление порядка функционирования гимназий и других типов государственных средних школ, расширенный учебный план которых софинансируется родителями учащихся».

Мне уже приходилось говорить разработчикам, что Закон РФ «Об образовании» позволяет брать деньги за дополнительные образовательные услуги, но ни в коем случае не за школьную программу, хотя бы и на основе расширенного плана. Это относится и к школам-гимназиям: примите базисный учебный план повышенной сложности для таких школ, а занятия сверх этого учебного плана можно давать на платной основе. И не иначе. Постановлением Правительства, как предлагается, этого сделать нельзя. Это требует изменения в закон. Но главное в другом: подобная реформа вытолкнет из гимназий и лицеев всех, кто не может платить, и еще больше увеличит неравенство прав в области образования, на которое нам и без того указывают международные организации.

Конечно, хорошо, что Правительство обещает навести порядок в поборах и этим самым получить от них свою долю в бюджете. Но лучше бы полноценно финансировать школу по нормативам, а поборы отменить!

К таким же или еще худшим результатам приведет введение государственного именного финансового обязательства на основе результатов единого экзамена в том виде, как это предлагается авторами концепции.

Представим себе, например, двух детей примерно одинаковых способностей, одного — из семьи «нового русского» средней руки, а другого — из семьи сельских врачей тоже средней руки. Оба сдают общенациональный экзамен. Репетиторство, конечно, при этом вовсе не исчезает, а сохраняется, только абитуриентов готовят к сдаче не вступительных экзаменов, но экзамена единого общенационального. Семья «новых русских» нанимает репетитора, скажем, за 50 долларов в час; семья сельского врача — например — за пять рублей в час. Конечно, если в семье сельских врачей родится Ломоносов, он все равно благополучно сдаст любой экзамен и будет учиться, какие бы реформы вы над ним ни проводили. Однако в среднем единый экзамен гораздо лучше сдадут дети из семей с более высоким доходом, нежели дети из так называемых простых семей. Это очевидно. Причем те, кто сдал экзамены лучше, будут учиться в государственных вузах бесплатно, а тем, кто сдал чуть похуже, придется доплачивать за учебу из своего кармана, хотя в кармане учащегося из простой семьи практически ничего нет. Следовательно, неравенство возможностей в образовании еще более возрастет.

Подчеркну еще раз, что никакую «цивилизацию» мы таким способом не догоняем: опыт развитых стран, например, Великобритании, показывает, что различные формы социальной поддержки студентов, включая социальное кредитование, там поставлены в зависимость не только и не столько от успешности сдачи экзаменов, сколько от социального положения семьи и направлены на ограничение социального неравенства. Напротив, предложения типа государственного именного финансового обязательства, сокращая число бесплатных учебных мест, идут в прямо противоположную сторону.

Здесь мы явно видим вольное или невольное стремление ограничить доступ низших классов к образованию. Только на сей раз низший класс в России по уровню доходов — это практически вся бюджетная сфера, почти все крестьянство и большинство людей неквалифицированного труда. В начале XXI века издавать новые указы о «кухаркиных детях» — значит отстать от цивилизации по меньшей мере на сто с лишним лет. Без «кухаркиных детей» уважаемые господа-разработчики, в информационное общество вы никогда не войдете. Это прекрасно понимают в странах, которые Россия якобы собирается догонять. Именно поэтому Билл Клинтон предложил свою программу в области образования, а Тони Блэр постоянно цитирует Владимира Ленина: «Образование, образование и еще раз образование!» В наше время возможности достойного образования для всех — это не филантропия, не просто гуманность, даже не идеологическое требование левых. Это категорический императив для любого народа, который не хочет отстать навсегда.

Кстати, здесь выступал молодой человек, который представлял Союз правых сил и

требовал качественного образования, но, судя по всему, его не получил. Российская культура всегда нас учила, что каждый человек — ценность сам по себе, а потому не имеет цены; он же предлагал определить, кто сколько стоит, но забыл уточнить, в долларах или в евро.

Мы решительно возражаем против намерений Правительства, представленных в 103-ей статье проекта бюджета на 2001 год, немедленно передать всю систему профтехобразования на региональные и местные бюджеты. Это нарушает закон «О моратории». Это идет против здравого смысла, поскольку уже сейчас некоторые субъекты Российской Федерации, принявшие учреждения профтехобразования в свое ведение, просят вернуть их обратно на федеральный бюджет. На руках у депутатов огромное количество писем и от системы профтехобразования и от региональных руководителей, которые возражают против очередной бюджетной революции. Сколько же еще раз наши коллеги по исполнительной власти будут, как выражается один мой друг из Министерства образования, «удалять миндалины через желудок и автогеном»? И еще снова и снова кошку будут мазать скипидаром и приговаривать: «Смотрите, вылизывается, значит у нас все делается по доброй воле!»

А что сказать о планах реструктуризации малокомплектной сельской школы? Насколько можно понять, речь идет о ликвидации таких школ и переселении детей в интернаты. Экономия сомнительна: дешевле платить хорошую зарплату сельскому учителю или привозить в малокомплектные школы хороших учителей, чем обеспечивать детей полным интернатским пансионом. Зато вредные последствия очевидны: дети отрываются от семьи, от природных условий существования, а главное — село, из которого исчезла школа, неминуемо умирает. Неужели кому-то не дают покоя лавры тех, кто ликвидировал так называемые неперспективные деревни в советский период? Или все еще есть люди, полагающие, будто если на граблях написано «либеральная реформа», а не «строительство коммунизма», то эти грабли бьют не так больно и по другому месту?

Недавно в одной газете я с удовольствием прочел высказывания уважаемого мною Александра Федотовича Киселева, направленные против сокращения малокомплектной сельской школы. Я, конечно, это приветствую. Но возникает вопрос: кого слушают в Правительстве, когда подписывают постановление? Специалистов из Министерства образования или же неких серых кардиналов, которые являются не специалистами по образованию, но зато специалистами по реформам, а потому действуют по принципам: кто умеет — работает, кто не умеет — учит, кто не умеет учить — управляет?

Напомню и по этому поводу, что Закон РФ «Об образовании» допускает ликвидацию сельской школы только с согласия схода граждан, а закон «о моратории» требует еще и согласия представительных органов того уровня, в ведении которого находится данная школа. А законы в правовом государстве должны соблюдаться.

И, наконец, еще один сюжет. Уважаемый Владимир Михайлович! И в 1996—1998, и в 1999—2000 годах мне жаль денег Мирового банка, потраченных на разработку разного рода стратегий реформирования образования, в том числе из-за их качества. Так, например, в пункте 4 Плана, утвержденного Правительством, читаем: «Установление особого статуса образовательных организаций («учебное заведение») вместо существующего статуса государственных учреждений». Этот короткий текст вызывает по меньшей мере три вопроса.

1. О каких организациях идет речь? Если о некоммерческих, то Закон РФ «Об образовании» давным-давно позволяет их создавать. Если же о коммерческих, всякого рода АО, ЗАО, ООО, ОАО и прочих с неограниченной безответственностью, то мы категорически против.

2. Если вместо государственных учреждений нам предлагают создавать организации с неведомым особым статусом, не означает ли это, что реанимируется «почившая в бозе» приватизация в системе образования? Если нет, зачем убирать из названия учреждений определение «государственные»?

3. При изучении документа возникает впечатление, что его разрабатывали люди, которые, как известный герой, очень часто вступают в союз писателей и очень редко — в

союз читателей. В данном случае — читателей Конституции. Если бы авторы открыли, например, пункт 2 статьи 43, то обнаружили бы следующий текст: «Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях или на предприятиях». Таким образом, Конституция гарантирует бесплатное образование именно в государственных и муниципальных учреждениях и на предприятиях, но вовсе не в организациях с особым статусом. Одно из двух: либо коллеги этого не знают, либо они хотят отменить даже те очень слабые гарантии бесплатности и общедоступности образования, которые в Конституции все-таки есть.

Уважаемый Владимир Михайлович! Когда Мировой банк в следующий раз выделит России займ, предлагаю потратить его на социальное кредитование студентов из малообеспеченных семей (кстати, разговор с госпожой Мэри Канинг уже был). А программу реформирования мы Вам готовы написать без всяких займов и, честное слово, таких клякс в ней не будет.

Ведь если, как нам говорят, хотели не распродавать государственное имущество, а просто расширить права вузов, нет никакой необходимости городить огород. Каждый юридически грамотный человек знает: статья 120 Гражданского Кодекса позволяет устанавливать особенности статуса учреждений федеральным законом. В значительной степени это сделано в Законе об образовании и в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Если мешает Бюджетный кодекс, давайте вносить изменения, не пугая народ организациями с особым статусом и призраком приватизации. Но, наверное, эта задача кажется некоторым коллегам слишком простой. Ведь под нее нельзя на протяжении многих лет получать все новые и новые займы от Мирового банка!

На прошлых парламентских слушаниях уважаемый Григорий Алексеевич Явлинский убеждал меня в том, что если предполагать в правительстве врагов, то никакое законодательство становится невозможным. В ответ хотел бы сказать, что закон — потому и закон, что обязан предусматривать все случаи. Я — не сторонник теории заговоров, как раз напротив, всегда подхожу к людям с положительной гипотезой. Однако, с одной стороны, люди в правительстве меняются и законы под конкретных людей не пишутся, а с другой — если разработчики подобных проектов все сплошь друзья народа, зачем они там здорово маскируются?

Перехожу к предложениям.

В порядке компромисса, который, как известно, король политики, я готов поддержать тот более чем осторожный проект рекомендаций, который согласован депутатами различных фракций и Министерством образования. Кстати, предложение уважаемого Ярослава Ивановича Кузьмина — дополнить текст рекомендаций пунктом про 10% дополнительных доходов на цели образования в рекомендации уже включено еще до того, как оно было сделано. Однако в личном качестве считаю необходимым вынести на суд общественности следующие предложения.

1. От имени Государственной Думы обратиться к Президенту России с тем, чтобы он предложил Правительству пересмотреть те положения концепции, которые ограничивают или могут ограничить права граждан в области образования.

2. Как бы старательно ни работали «политические прокрусты» из Минфина и Минэкономики с текстом доктрины, в нем осталось несколько важных положений, и среди них следующее: «Принятие нормативных актов, противоречащих доктрине, в том числе снижающих уровень гарантий прав граждан в области образования и уровень его финансирования, не допускается!» Если Президент не отреагирует на наше обращение, что весьма вероятно, и в соответствии с правительственным планом появятся документы, усиливающие неравенство прав в области образования, опираясь на действующие законы и это положение, мы имеем шансы опротестовывать подобные решения в судебном порядке и должны это делать.

3. Нами подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений и

дополнений в Закон РФ «Об образовании». Он запрещает сокращать число бесплатных учебных мест в расчете на 10 тысяч населения в учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования и исключает всякую возможность двойного толкования. Мы предлагаем желающим депутатам из всех фракций стать соавторами этого законопроекта, и в ближайшее время внесем его в Государственную Думу.

4. Мы провели предварительные консультации с рядом политических и неполитических организаций и готовы выступить с инициативой проведения образовательного референдума по следующим жизненно важным вопросам.

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».

Как известно, нынешняя Конституция не гарантирует гражданам России общедоступного и бесплатного образования в старшей школе и профессионально-технических учебных заведениях.

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?

Скажу прямо: этот пункт направлен против тех, кто в разоренной стране предлагает сократить число бесплатных учебных мест для студентов с двух третей до одной трети.

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».

Боюсь, что другого способа принять Национальную доктрину образования в нормальной редакции у нас уже нет. Такой референдум мог бы стать первым в истории России, который сыграл бы созидательную, а не разрушительную роль.

Если эта идея вызывает поддержку в зале, мы будем рады получить записки с координатами тех, кто готов войти в инициативную группу и участвовать в сборе подписей и в работе на общие цели образования.

В заключение я повторю еще раз: образование — поле широкого национального согласия и исторического компромисса самых различных политических сил. Мы к таким компромиссам готовы, но только не за счет интересов тех, кто нуждается в бесплатном образовании. Не это мы обещали людям на выборах и не для этого нас сюда избирали.

## ВЫСТУПЛЕНИЕ НА VI СЪЕЗДЕ РОССИЙСКОГО СОЮЗА РЕКТОРОВ

*Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова. 7 декабря 2000 г.  
Стенограмма подчеркнута автором технической редакции*

Уважаемые коллеги! Прежде чем еще раз обозначить позицию Комитета Государственной думы по образованию и науке по обсуждаемому вопросу и прежде чем отреагировать на прошедшую дискуссию, я вынужден сделать два предварительных замечания.

Первое. По-видимому, группа людей, которая написала несовершенный правительственный документ, организовала к тому же и активный черный PR в средствах массовой информации, который вначале был обращен против президента Союза ректоров, а теперь обращен и против Комитета Госдумы по образованию и науке. Мы с интересом узнали из газет, что в нашем Комитете собрались противники модернизации образования, а я лично с интересом и не без некоторого удовольствия узнал, что считаюсь чуть ли не главным из них.

Благодарю газеты за столь высокую оценку, но должен признаться, что моя роль, мягко говоря, сильно преувеличена, а точнее сказать, оценки даются по принципу: с большой головы — на здоровую.

В действительности, дорогу реформам в сфере образования открыл Закон Российской Федерации «Об образовании» 1992 года, соавтором которого мне довелось быть. Считаю, что этот закон был очень либеральным, быть может, даже более либеральным, чем позволяло ему время. Однако и то, что, выступая за реформы, мы всегда заявляли: «Довольно революций, господа!». Мы действительно выступали против псевдореформаторской суеты, после которой политики вынуждены были повторять: «Хотели, как лучше, а получилось, как всегда!». Не имея чести принадлежать к политикам правого толка, слишком хорошо знаю, что бывают ситуации, когда правые оказываются правы. Например, Петр Столыпин, лозунгом которого стал девиз: «Вперед, на медленных тормозах», или Франц Йозеф Штраус, который любил повторять: «Быть консерватором — значит маршировать во главе прогресса!».

Второе. Мы очень далеки от политического дальтонизма, а равно от желания «выкрасить» в один цвет всех наших партнёров по исполнительной власти. Мы прекрасно различаем в Правительстве позиции разных министерств и разных людей. Мы знаем, что в Правительстве встречаются: «непуганые реформаторы», с которыми очень трудно о чем-либо договориться; нормальные либералы, с которыми мы работаем и будем работать; люди, работающие в социальном блоке и для социального блока, которые защищали и стремятся защищать интересы образования. Мы не забыли о позиции Валентины Ивановны Матвиенко и Владимира Михайловича Филиппова во время обсуждения российской Национальной доктрины образования и по многим другим вопросам. Скажу больше: подобно тому, как мы не можем отвечать за все действия большинства Государственной Думы, так и наши коллеги из Министерства образования не могут и не долж-ны отвечать за все действия Правительства без разбора.

Теперь позвольте перейти к анализу обсуждаемых сегодня проблем. Хочу с удовольствием отметить: на мой взгляд, обсуждение проекта реформы образования образца 2000 года идет сравнительно спокойно, в том числе и потому, что этот проект значительно лучше проекта 1998 года. Думаю, коллеги, Вы помните, что было два года назад в этом зале. Тогда все «реформы» свелись к Постановлению Правительства Сергея Кириенко № 600, а его суть, в свою очередь, сводилась к известной формуле: деньги у образования отнять, а оставшиеся по-другому поделить. Сегодня ситуация другая: в правительственных документах есть целый ряд идей, которые мы готовы поддержать. Это и налоговые льготы для образования, и целевые субвенции регионам вместо обезличенных трансфертов, это и независимая государственная аттестационная служба, и развитие общественных начал в учебных заведениях — вещь безусловно необходимая и положительная и т. д.

Особо стоит сказать о финансовых проблемах. Здесь уже много раз упоминали, что бюджет 2001 года для образования благоприятен. Это справедливо, хотя и с оговорками. Действительно, общими усилиями Министерства образования и нашего Комитета удалось увеличить этот бюджет примерно на 50 процентов — это факт. Помимо количественного роста бюджет имеет и другие достоинства. Однако нельзя не видеть и обратной стороны.

Здесь первый заместитель министра труда господин Дмитриев говорил о том, что социальная сфера стала бюджетным приоритетом Правительства, хотя премьер-министр выражался точнее, отмечая приоритет не социальной сферы в бюджете, но образования — в социальной сфере. Последнее в целом подтверждается. Если взять проект бюджета, который Правительство внесло в Государственную Думу, легко увидеть следующие показатели: средний рост бюджетных расходов — 40 процентов; рост расходов на образование — 42 процента (надо еще раз отдать должное руководству нашего Министерства); на здравоохранение — около 32 процентов; на науку — примерно 28 процентов; на культуру — приблизительно 25 процентов (председатель Комитета Госдумы по культуре и туризму Николай Губенко даже предлагал почтить память отечественной культуры вставанием после того как бюджет был принят в первом чтении).

Повторю: для образования бюджет в целом благоприятен. Но мы не можем не видеть двух его коренных недостатков. Один из них состоит в том, что колоссальные бюджетные деньги идут не на социальную сферу, а на обслуживание государственного долга (более 40 процентов). Из первых 70 миллиардов ожидаемых дополнительных доходов бюджета половина будет направляться на обслуживание государственного долга, а другая половина — на всё остальное, включая оборону и всю социальную сферу, в том числе на образование — 1,8 млрд. рублей. Мы считаем, что эта политика антисоциальная, слишком жесткая для социальной сферы.

Второй порок бюджета, с которым мы никак не можем согласиться, — это статья 112, предлагающая приостановить на 2001 год практически все основные действующие нормы законов в области образования. Во-первых, это очень опасный прецедент; во-вторых, при наличии такой статьи нам очень сложно будет добиваться увеличения расходов на образование в бюджете 2002 года. Поэтому мы хотим, чтобы ректоры обратились к депутатам своих регионов с требованием не принимать статью 112 и бюджет 2001 года до тех пор, пока она не будет из него исключена. Уверен, обращение ректоров много значит для депутатов. Таким способом мы уже однажды остановили принятие так называемого закона «о братской могиле»<sup>1</sup>, которым предлагалось отменить или приостановить большинство социальных законов на 2000 год. Это было сделано с вашей помощью весной—летом нынешнего года посредством огромного количества писем и телеграмм в адрес депутатов. Мы хотели бы повторить то же самое в отношении 112-й статьи бюджета 2001 года.

Уважаемый Ярослав Иванович Кузьминов много говорил здесь о достижениях Российского совета по развитию образования (РОСРО). Мы действительно надеемся, что создание этого Совета станет положительным фактором и сотрудничаем со всеми фракциями в его рамках. К сожалению, должен сказать, что не все решения Совета выполняются его членами. Судите сами. На РОСРО было принято решение, которое поддержали участники парламентских слушаний: выделить не менее 10 процентов от всех дополнительных доходов (которые оцениваются специалистами от 150 до 300 млрд. рублей, а в этом году, по предварительным расчетам, ожидается 159 млрд.) на цели образования. Министерство образования, конечно, не было против, хотя министру как члену Правительства не положено такие решения инициировать. Мог бы сказать и больше, но боюсь выдать некоторые чужие тайны. А вот что получилось при голосовании, повторяю, по позиции, согласованной в рамках РОСРО и парламентских слушаний между всеми фракциями:

фракция КПРФ — 92 процента;

---

<sup>1</sup> Аналогичный закон о приостановлении на 2000 год.

Агропромышленная депутатская группа, в которой я работаю — 85 процентов (хотелось бы больше, но это всё же агропромышленная группа, имеющая собственное направление бюджетных интересов);

группа «Народный депутат» — 32 процента;

группа «Регионы России» — 31,8 процента;

фракция «Отечество — вся Россия» — около 18 процентов;

фракция «Яблоко» — 5 процентов (1 человек);

фракция СПС — 3 процента (1 человек — Ирина Хакамада, единственная, кто выполнил в ее фракции решение РОСПО);

фракция «Единство» — 0 процентов;

фракция ЛДПР — 0 процентов.

Вот это и есть реальная позиция фракций по вопросам образования в отличие от информационного шума.

Далее. Вы помните, уважаемые коллеги, что проект российской Национальной доктрины образования, одобренный Всероссийским совещанием педагогических работников в январе 2001 года, предусматривал рост расходов на образование до 6% ВВП в течение трех ближайших лет. Теперь Национальная доктрина образования утверждена правительственным Постановлением № 751. При этом нам говорят (и это чистая правда), что в Доктрине сохранилось более 90 процентов всего текста, а может быть, и более чем 90 процентов. Однако представьте себе, уважаемые коллеги, человека, у которого удалили, скажем, полпроцента массы тела. Что будет после этого с гением? Что будет после этого с мужчиной? Мы понимаем, что Министерство образования сделало все возможное для защиты Доктрины в Правительстве — мы в этом несколько не сомневаемся. Но не надо делать вид, что с Доктриной все благополучно. Считаю, что на выходе мы получили совершенно другой документ. Никаких конкретных показателей роста финансирования образования в Доктрине не осталось. Аналогичным образом размыты и ухудшены все социальные показатели.

Вот пример. В подготовленном нами тексте Доктрины была заложена норма, провозглашенная в 1996 году в этом зале Борисом Ельциным, а именно: пенсии профессорско-преподавательского состава вузов должны быть не ниже 80 процентов заработной платы по основному месту работы. В новом тексте вузовским преподавателям тоже обещают высокие пенсии, но, во-первых, нет точных показателей, а, во-вторых, пенсии обещают за счет профессиональной пенсионной системы и средств самих организаций, то есть за свой собственный счет. Думаю, всем понятно: если у вуза есть деньги, можно и без Доктрины устанавливать более высокие пенсии своим профессорам.

Повторю: мы не отвергаем многих положений новой концепции реформирования образования, но настаиваем на их конкретизации. Только в этом случае можно будет сформулировать и нашу позицию. Вот лишь несколько примеров.

Вузовские комплексы. Не вижу здесь никаких особых проблем. Не уверен, правда, что мы получим от этого финансовую экономию: зарубежный опыт показывает, что управленческие расходы в крупных университетах выше. Но главное в другом: при всех слияниях и реорганизациях должен соблюдаться Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (в просторечии — Закон «О моратории»). Там, где установленные этим законом процедуры согласований, учета мнения трудовых коллективов и т. п. соблюдаются, обычно не возникает никаких проблем. Оттуда же, где Закон нарушается, к нам идут «ходоки» из самых разных регионов и требуют: защитите нас от произвола!

Далее. Многим это покажется странным, но я не принадлежу к принципиальным противникам единого экзамена. Вместе с тем мы до сих пор не получили документа, в котором содержались бы ясные ответы на несколько вопросов:

Как будет происходить прием в вузы культуры и искусства?

Как можно эффективно провести единый экзамен по гуманитарным предметам? (Пока мне лично не приходилось видеть тестов по ним, которые выявляли бы творческие способности, а существующие — это тесты на память и эрудицию).



Что будет с нынешними льготниками? Считаю, что действующие льготы при поступлении в вузы необходимо сохранить.

Не сократится ли, как это произошло в Казахстане, число бесплатных учебных мест в профессиональных учебных заведениях вследствие того, что недостаточное число выпускников школ получают необходимые баллы? И т. д. и т. п.

Что касается проблемы коррупции при приеме в вузы, которую здесь активно обсуждали, готов согласиться с министром образования: в одной отдельно взятой сфере коррупцию победить невозможно. Тем более в условиях системы, которую даже Борис Немцов называет бандитским капитализмом. Но не надо принимать решений, которые могут ее умножить. По этому поводу расскажу лишь одну историю. В моей родной Омской области километров за 250 от Омска есть обычное селение Новологиновка. Недавно мне сообщили, что там уже появились люди, которые торгуют тестами якобы для будущего единого экзамена по 200 рублей за комплект. Еще нет ни экзамена, ни тестов, а ими уже торгуют!

Считаю, что гнать процесс введения единого экзамена не следует. Даже продвинутые вузы сейчас не все к этому готовы. Нужно спокойно, не торопясь работать, чтобы не получилось по известной формуле: нет более надежного средства дискредитировать хорошую идею, чем довести ее до абсурда.

Аналогичная ситуация с пунктом правительственного Постановления по реструктуризации и оптимизация малокомплектной сельской школы. Что бы нам теперь ни говорили, в переводе с официального эзопового языка на русский в России 90-х годов это означает сокращение или закрытие. Недавно я с большим удовольствием прочёл статью Александра Федотовича Киселева — первого заместителя министра образования, в которой говорится о том, что закрывать малокомплектную сельскую школу никак нельзя — вместе с ней исчезнет и село. На 100 процентов согласен. Судя по встречам с людьми, и общественность на 100 процентов согласна. Однако если руководство Министерства образования против закрытия сельских школ, если Комитет Государственной Думы — против, если общественность — против, спрашивается, кто вписывает подобные положения в правительственные документы? Почему окончательный текст раздела правительственной программы о реформировании образования пишут не те, кто являются специалистами в области образования, а те, кто являются специалистами по реформированию всего и вся, причем обязательно «до основания»?

И вообще не очень понятно, почему в России образованием пытается руководить Министерство экономики? Может быть лучше Минобразование будет руководить экономикой? По крайней мере, в этом случае к цивилизации будем поближе! (*Аплодисменты.*)

Однако в правительственном проекте реформирования образования, уважаемые коллеги, действительно есть вопросы, по которым мы действительно занимаем жесткую позицию. По большому счету их два, причем оба имеют прямое отношение к деятельности Союза ректоров.

Первый вопрос — государственное именованное финансовое обязательство (ГИФО), причем опять же не в принципе, а в той версии, которую мы увидели в так называемой программе Грефа. Напомню, что идея ГИФО (точнее, государственного именованного образовательного обязательства) содержалась и в подготовленном нами проекте российской Национальной доктрины образования. Но в проекте ГИОО предлагалось вводить для тех, кто нуждается либо в специальных образовательных условиях, либо в дополнительной материальной поддержке в период обучения (дети-сироты, дети-инвалиды, дети из семей с низкими доходами). Другими словами, ГИОО было направлено на ограничение фактического неравенства прав в области образования. В правительственном же документе, с моей точки зрения, результат будет прямо противоположным. И сейчас уже Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) не раз указывала на то, что в России, несмотря на правильные положения в Законе «Об образовании», неравенство прав граждан в этой области приняло угрожающий характер. И это не удивительно: законом все проблемы решить невозможно.

Недавно мне пришлось встречаться с министром образования Великобритании Дэвидом Бланкеттом. В Великобритании тоже проводят реформу, а единый экзамен там давным-давно. Однако при этом право на бесплатное образование в Великобритании сохранено именно для бедных — для студентов из семей с низкими доходами. Для них выделяется 40% всех учебных мест. Введен образовательный социальный кредит, который может быть увеличен опять-таки для людей с низкими доходами. Рассчитываются же за кредит выпускники лишь тогда, когда начинают получать высокую заработную плату и могут позволить себе платить не только налоги, но и погашать образовательный займ. Конечно, коллеги, можно от этого отмахнуться, можно утверждать, что Великобритания слишком заразилась социализмом, что Тони Блэр начитался Владимира Ленина и поэтому повторяет: «Образование, образование и еще раз образование»! Но, думаю, что это малоубедительно. Рыночной экономике в Британии более 300 лет, а Тони Блэр среди всех зарубежных лидеров имеет лучшие отношения с российским Президентом Владимиром Путиным. Факт остается фактом: Великобритания стремится ограничить неравенство возможностей в области, а Россия при посредстве ГИФО это неравенство увеличивает.

Нам представляется: ГИФО на основе единого экзамена приведет к усилению неравенства возможностей при вероятном понижении уровня образованности нации. В среднем благодаря репетиторству, связям и взяткам единый экзамен лучше сдадут дети из более обеспеченных семей. После этого они же будут учиться бесплатно, а родителям из малообеспеченных семей за обучение детей придется доплачивать, хотя и непонятно, из каких доходов. В информационное общество с образованием только для обеспеченных ни одна страна никогда не попадет. Это категорический императив современной экономики.

То же самое, но еще более жестко, следует сказать по поводу изменения статуса образовательных учреждений на образовательные организации. Выступление представителей профсоюза образования и науки отчасти облегчает мою задачу. Однако хочу добавить, что рассматриваю этот пункт в плане действий Правительства либо как грубую ошибку, либо, если хотите, как подготовку террористического акта против образования.

Здесь уважаемый Михаил Игонович Дмитриев (первый заместитель Минэкономразвития) доказывал, что изменять статус образовательных учреждений необходимо для того, чтобы вы получили больше свободы. Конечно, уважаемые коллеги, бывают случаи, когда заключенный, чтобы вырваться из темницы, отрубает себе руку или ногу. Но я не помню, чтобы кто-нибудь отрубал себе голову!

Необходимо понимать, что изменение статуса образовательных учреждений может открыть дорогу чему угодно: чрезмерной коммерциализации образования, приватизации вузов, отмене конституционных гарантий прав граждан в этой области и т. п. Мы знаем, например, что статья 43 Конституции гарантирует права граждан на бесплатное образование именно в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, а вовсе не в каких-то организациях с особым статусом. Сохранятся ли эти гарантии, если статус учреждений изменится? Сомневаюсь.

На самом деле никакой необходимости «городить огород» нет. Существует простой способ решения проблемы экономической свободы в сфере образования. Спрашивается, кому мешал Закон об образовании в части этой свободы? По-моему, никому не мешал. Вот Бюджетный кодекс действительно мешает. Но я хотел бы спросить: кто же «продавливал» этот Бюджетный кодекс через Государственную Думу? И что мешает нам совместно с Правительством, если оно хочет помочь образованию со свободой, внести поправки в кодекс с тем, чтобы расширить права образовательных учреждений? Мы готовы эту идею поддержать двумя руками. Но мне трудно понять, зачем в очередной раз лечить головную боль с помощью гильотины. Обратите внимание: в 1998 году проект реформы образования готовили на деньги Мирового банка и в 2000 году снова на деньги Мирового банка. Мне иногда кажется, что мы имеем ситуацию, описанную Михаилом Жванецким: «Паровоз — для машиниста!». Другими словами, деньги Мирового банка — не для реформ, а для реформаторов: подготовили проект — он провалился — снова подготовили и т. д. Обсуждая этот вопрос с госпожой Мери Канинг, я предложил: давайте лучше следующий

займ Мирового банка потратим на социальное кредитование студентов из семей с низкими доходами, а проект реформ, честное слово, мы сами разработаем и бесплатно. Причем в нем наверняка не будет таких нелепостей, которые вписывают в правительственные документы специалисты не по образованию, а по его реформированию.

Хотел бы сказать несколько слов по поводу обсуждаемых на Съезде вопросов.

Первое — вопрос о статусе ректора. Целиком поддерживая идею повышения этого статуса, мы считаем, что вам не следует добиваться статуса государственных служащих, но требовать приравнивания статуса руководителя образовательного учреждения к статусу госслужащих по уровню оплаты труда и социальных гарантий. Если вас сделают государственными служащими, еще неизвестно, дадут ли денег, а вот свободы академические и некоторые другие вы наверняка потеряете.

Второе. Налоги. К сожалению, в Государственной Думе мы проиграли в рамках Налогового кодекса Закон о налоге на добавленную стоимость. Правительство, Бюджетный комитет, а следом и Государственная Дума приняли решение освободить от налога на добавленную стоимость все образовательные услуги, кроме консультационных. Как ни пытался объяснить Бюджетному комитету, что консультации есть в любой школе, в любом вузе, но большинство Комитета состоит из бизнесменов и бывших госчиновников, а потому они считают, что консультации — это консалтинг (бизнес-консультации) и через них «прокручиваются» огромные деньги. Придется вам, уважаемые коллеги, учебные консультации называть как-нибудь иначе — думаю, интеллектуального потенциала для того, чтобы придумать название здесь достаточно,— чтобы не платить НДС. Со своей стороны мы собираемся выходить с проектом поправок к Налоговому кодексу для того, чтобы вернуть образованию налоговые льготы, и рассчитываем на вашу поддержку.

Позвольте перейти к предложениям.

Я считаю, если вы сочтете это возможным, в проект документа могли бы быть включены следующие позиции:

Первое. Предложить Правительству отказаться от превращения государственных образовательных учреждений в организации с неясным «особым» статусом. (*Аплодисменты.*)

Второе. Предложить Правительству Российской Федерации исключить из Плана действий концепцию государственного именованного финансового обязательства как противоречащую принципу равных возможностей в области образования.

Третье. Обратиться к Президенту, Правительству, Парламенту с предложением утвердить Федеральным законом Национальную доктрину образования в редакции, одобренной Всероссийским совещанием работников образования в январе 2000 г.

Четвертое. Поддержать подготовленный внесенный в Госдуму депутатами Комитета по образованию и науке проект закона, запрещающий сокращать количество бесплатных учебных мест на десять тысяч человек в государственных и муниципальных учреждениях высшего и среднего профессионального образования. Повторю: запрещающий не развивать платный набор, но сокращать число бесплатных учебных мест.

Пятое. Предложить Правительству России пересмотреть сроки реализации Плана действий в части образования. Поспешность не должна дискредитировать те позитивные положения, которые этот проект содержит.

Шестое. Потребовать от Парламента, Правительства, Президента вернуть образовательным учреждениям налоговые льготы по НДС.

Седьмое. На прошедших в ноябре парламентских слушаниях мы заявили о готовности инициировать образовательный референдум предположительно по трем вопросам. В первом предлагается включить в 43 статью Конституции дополнительно гарантии права граждан на бесплатное образование в старших классах школ и ПТУ, которые сейчас отсутствуют. Второй вопрос о том, чтобы запретить законом сокращение числа бесплатных учебных мест в высших и средних профессиональных учебных заведениях. Третий вопрос — об утверждении основных положений Национальной доктрины образования, одобренных Всероссийским совещанием 2000 года.

От имени Комитета официально заявляю, что если Правительство примет хотя бы

основные предложения, которые здесь сформулированы, мы готовы снять инициативу в отношении референдума. Если же этого не произойдет, мы обратимся к народу, в том числе и к вам, за поддержкой, чтобы защитить систему образования и обеспечить ее прогресс.

Понимаю, что рядовому доценту сложно спорить с президентом Российской академии образования, однако мне кажется, что не совсем прав был Николай Дмитриевич Никандров, говоря, что образовательный референдум провалится, и вот почему. Все дело в том, как мы сформулируем вопросы. Социологические опросы показывают: когда людей спрашивают просто о социальных приоритетах, образование занимает 9—12 место, что в разоренной стране легко понять. Когда же их спрашивают о важности образования собственного ребенка, среди других проблем эта оценивается высоко и занимает обычно третье место. Поэтому, если поработаем по-настоящему, выиграть референдум — реальная задача при условии, что всё образовательное сообщество за неё возьмется.

В заключение, уважаемые коллеги, хочу сказать, что мы открыты для диалога с любыми уровнями и ветвями власти и прежде всего мы хотели бы продолжить конструктивное сотрудничество с Министерством образования. Мы считаем нынешнее руководство Министерства образования наиболее образовательным в 90-х годах. (Аплодисменты.)

Мы открыты для сотрудничества с педагогическим сообществом и в особенности с Российским союзом ректоров. Более того, без вашей поддержки нам не всегда удастся защитить наши общие, в том числе ваши, интересы.

Далее. Что бы ни публиковали газеты в рамках «черного пиара», мы считаем, что «караван образования» должен идти. Он должен идти вперед обязательно с учетом мирового опыта, но своим путем. Нет необходимости изобретать велосипед, когда у соседа есть автомобиль, но не следует рваться в соседский дорогой автомобиль, когда имеешь свой собственный, пусть и скромный, вертолет.

Мы очень хорошо помним позицию большинства ректоров по вопросу о приватизации образования. Тогда это был акт гражданского мужества и неподкупности, за что вам низкий поклон и огромное спасибо. Надеюсь, что и сейчас Съезд ректоров сумеет отделить зерна от плевел, действительные реформы от грубых ошибок или разрушительных планов.

Хочу поздравить вас с наступающим третьим тысячелетием, и пусть оно на самом деле будет тысячелетием образования!

Спасибо. (Аплодисменты.)

## **«ПАРОВОЗ ДЛЯ МАШИНИСТА»?**

### ***Или ещё раз о последствиях изменения статуса образовательных учреждений Выступление на семинаре «О статусе образовательных организаций» Москва, Александр-хаус. 20 марта 2001 г.***

Уважаемые участники семинара, уважаемые коллеги! Поскольку сегодня в этот зал приглашены журналисты, хотел бы начать с благодарности тем газетам, которые назвали меня главным противником реформы образования в Государственной Думе. Столь высокая оценка моей скромной работы и персоны мне лестна, но слухи об убиенных мною «младенцах» от реформы образования сильно преувеличены.

Приходится напомнить, что в свое время мне довелось стать одним из четырёх главных разработчиков первой редакции Закона РФ «Об образовании», который был одним из самых либеральных в Европе и, наверное, более либеральным, чем позволяло время. Именно он открыл дорогу действительным реформам в образовании и вместе с тем помог избежать его революционного разрушения. И сегодня руководство Комитета по образованию и науке Государственной Думы, который я здесь представляю, объективно относится к правительственным проектам реформирования образования, стремясь отделить зёрна от плевел: поддержать позитивное содержание этих проектов, но вместе с тем и отсеять их негатив.

Тем не менее в правительственном проекте есть несколько предложений, в отношении которых мы действительно занимаем жесткую позицию. Одно из них — изменение существующего статуса образовательных учреждений, их превращение в организации с каким-то особым статусом. Скажу жестко: эта идея или утопическая, или вредная; третьего не дано.

С помощью изменения статуса образовательных учреждений на организации нам предлагают решить проблему экономической свободы и самостоятельности. Следует признать, что такая проблема действительно существует, однако это тот случай, когда вполне оправдан один из любимых русских вопросов: кто виноват? С учётом того, что даже авторы проектов из Минэкономразвития не предъявляют претензий в части свободы учреждений к Закону РФ «Об образовании», но недовольны прежде всего Гражданским и Бюджетным кодексами, этот вопрос можно конкретизировать, причем ответы оче-видны.

Кто руководил «реформами» в России? — Правительство.

Кто в составе Правительства отвечал за проекты реформирования, в том числе социальной сферы? — Министерство экономики, как бы оно ни называлось.

Кто проводил, а иногда «проталкивал» через Парламент Гражданский и Бюджетный кодексы? — Правительственные структуры. Я лично не голосовал ни за тот, ни за другой, более того, в меру возможностей пытался их исправить таким образом, чтобы образовательные учреждения не лишились свободы, данной им Законом РФ «Об образовании».

Кто же создал проблему и до каких пор исполнительная власть в России будет действовать по логике: сначала создавать трудности, а затем их героически преодолевать?

Но и это ещё не всё. Теперь те же самые структуры рекламируют нам гильотину в качестве лучшего средства от головной боли, вызванной их предыдущими «лекарствами». Напомню, что в первом варианте Распоряжения правительства № 1072 от 26 июля 2000 г. не указывалось даже, какими именно должны быть новые организации с особым статусом: коммерческими или некоммерческими, государственными или негосударственными? Это породило политическое напряжение в обществе, поскольку многие работники образования и вообще политически активные граждане не без оснований полагали, что речь вновь идёт о «почившей в бозе» приватизации, которой не проводила ни одна страна мира.

Не знаю, чем руководствовались авторы: то ли хотели прозондировать общественное мнение, то ли просто писали впопыхах. Однако результат налицо. Именно этот пункт правительственного распоряжения заставил меня сделать жёсткое заявление на Съезде ректоров: предложение изменить статус образовательных учреждений на организации — это или крайний непрофессионализм, или подготовка террористического акта против образования!

Теперь нам говорят, что новые организации с особым статусом будут государственными и некоммерческими. Тем самым предположение на счёт «подготовки террористического акта» отпадает, но вопрос о крайнем непрофессионализме остаётся.

В Министерство образования и в Министерство экономики мною направлена справка о юридических последствиях предлагаемой Правительством меры. В частности, изменение статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений на образовательные организации потребует внесения изменений и дополнений, по меньшей мере, в следующие нормативные правовые акты.

1. Статья 43 Конституции РФ.— В противном случае фактически отменяются конституционные гарантии прав граждан на общедоступное и бесплатное образование, которые установлены именно для граждан, обучающихся в образовательных учреждениях и на предприятиях.

2. Гражданский кодекс.— Потребуется специальная глава либо группа статей, поскольку учебные заведения с особым статусом не вписываются ни в одну из установленных кодексом организационно-правовых форм. (Как показали последующие исследования юристов, новый статус образовательных организаций близок статусу унитарных предприятий, хотя и не вполне совпадает с ними.— **Примеч. автора.**)

3. Бюджетный кодекс. — Аналогичным образом потребуется новая глава или группа статей, поскольку учебные заведения с особым статусом не могут быть отнесены ни к одному из существующих видов бюджетополучателей.

4. Закон РФ «Об образовании». — Предстоит разработать новую редакцию Закона, поскольку чисто механическая замена учреждений организациями невозможна и требует изменения концепции.

5. Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». — По аналогичным причинам необходимо будет разрабатывать фактически новую редакцию Закона.

6. Федеральный закон «Об утверждении федеральной программы развития образования». — Следует особо отметить, что ФПРО представляет собой основные направления и планы реализации стратегии развития образования на ближайшие годы, а потому до тех пор, пока соответствующие изменения не внесены в этот закон, не отражённые в нём пункты правительственной программы (включая единый государственный экзамен, массовую реструктуризацию профессиональных учебных заведений и, конечно, изменение статуса образовательных учреждений на организации) законными признать нельзя.

7. Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию». — Едва ли не главное достижение образовательного законодательства 90-х годов — запрет на приватизацию образовательных учреждений и принадлежащего им имущества. Именно это позволило сохранить реформистский характер образовательной политики и избежать революционного разрушения системы образования. Однако поскольку этот запрет относится именно к учреждениям, их превращение в организации немедленно его отменяет. Не берусь судить, осознавали ли авторы правительственного проекта эту опасность, но объективно призрак «террористического акта» против образования возникает здесь вновь.

8. Федеральный закон «О компенсационных выплатах на питание обучающимся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования». — В противном случае все эти выплаты, установленные для обучающихся в учреждениях, для тех, кто учится в организациях, будут отменены.

9. Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» (статьи 11, 13, 14, 15, 17, 19, 20—22, 24, 25, 34, 35, 55 и др.) В противном случае, в частности, прекратится действие отсрочки от военной службы на период обучения.

10. Федеральный закон «О статусе военнослужащих» (статья 19). — Иначе прекратится действие установленных данным Законом льгот для военнослужащих, поступающих в профессиональные учебные заведения.

11. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть 2 (статьи 149, 217, 219, 239 и др.). — Хотя в кодексе законодатель иногда употребляет термин «некоммерческие образовательные организации», в большинстве случаев предпочтение отдаётся термину «учреждение», и, следовательно, в случае изменения статуса образовательных учреждений на организации прекратится действие:

— льгот по НДС;

— освобождения от налогообложения стипендии студентов и иных категорий обучающихся;

— освобождения от налогообложения зарубежных грантов.

12. Федеральный закон «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях». — Иначе эти льготы будут аннулированы.

13. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

14. Закон Российской Федерации «О государственных пенсиях в РСФСР» (статьи 80, 87). — Поскольку право на пенсию за выслугу лет, в т. ч. при продолжении работы по

специальности, установленное этим законом для работников школ и иных учреждений образования для детей, оно не будет распространяться на работников организаций, в которые превратятся эти учреждения.

15. Постановление Правительства РФ № 751 от 4 октября 2000 года «Об утверждении Национальной доктрины образования в Российской Федерации». — Мало того, что Национальная доктрина образования, призванная определить долгосрочную стратегию его развития, утверждена Постановлением Правительства, а Федеральная программа развития образования, предназначенная задать алгоритм реализации стратегии на перспективу среднесрочную, имеет статус закона. Доктрина, как и Программа, использует термин «образовательные учреждения» и не предполагает изменения их статуса.

Внесение изменений и дополнений во все перечисленные и множество неперечисленных законов потребует, по меньшей мере, нескольких лет. При этом во избежание рассогласованности, утраты налоговых льгот и (или) социальных гарантий вносить эти изменения необходимо одновременно. Если же учесть, что изменение редакции статьи 43 Конституции РФ возможно на основе решения Конституционного собрания и (или) референдума, выполнение поставленной задачи представляется и вовсе нереальным.

Повторю: правительственный проект в этой части — или утопический, или вредный. Лишь тот, кто обладает комплексом Наполеона или никогда не работал ни с Минфином, ни с Минобороны, ни с Пенсионным фондом, ни с Государственной Думой, может самонадеянно полагать, будто все эти изменения удаст-ся разом провести в законодательство. А что вы будете делать, господа, если эта затея провалится? Повторять, что хотели как лучше, а получилось, как у Виктора Степановича?

Уверен, что формула Крылова остаётся справедливой и в наши дни: пироги должен печи пирожник. В России Министерство экономики уже давным-давно пытается управлять реформами в образовании, однако до сих пор ничего хорошего из этого не получилось. Только зря потратили деньги Мирового банка (за которые нам, кстати, придётся рассчитываться), а в этом году — еще и деньги Федеральной программы развития образования. Пользуясь формулой Михаила Жванецкого, можно сказать, что возник новый «паровоз — для машиниста»: реформы — для тех, кто их проектирует!

Помимо практически непреодолимых законодательных проблем, необходимо учитывать ещё и политические. Против превращения учреждений в организации в декабре 2000 года вполне определённо высказался съезд ректоров. Профсоюзы же работников образования и науки не просто заняли отрицательную позицию, но и выдвинули это требование как одно из основных во время акции протеста в конце февраля и даже собрали под ним почти 2 миллиона подписей. Хотя современная Государственная Дума, как иногда говорят, голосует, не приходя в сознание, когда к каждому депутату придут представители образования, когда мы используем все наши возможности для того, чтобы не пропустить через Парламент легализующие изменение статуса законопроекты, шансы на их принятие оцениваю как весьма низкие.

Пора, однако, обратиться к другому любимому российскому вопросу: что делать? Как увеличить экономическую свободу образовательных учреждений, ограниченную Гражданским и особенно Бюджетным кодексами? Со всей ответственностью могу сказать, что знаю несколько способов абсолютно честного и абсолютно безвредного решения проблемы. Правда, не сто, как великий комбинатор, но по меньшей мере три.

Способ первый: фактическое толкование законов Правительством. Правительство издаёт Постановление «Об обеспечении экономической самостоятельности образовательных учреждений», в котором трактует расхождение между Гражданским и Бюджетным кодексом, с одной стороны, и Законом «Об образовании» — с другой, в пользу последнего. Поскольку с Президентом и Правительством у нас спорить некому, это легко сделать политически. Но и юридических оснований для этого вполне достаточно. Их по меньшей мере два.

Во-первых, часть 3 статьи 120 Гражданского кодекса гласит: «3. Особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются

законом и иными правовыми актами».

Второе — абзац второй статьи 7 Федерального закона «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» утверждает, что «Законодательные акты Российской Федерации в области образования, науки, научно-технической политики, культуры, принятые до введения в действие кодекса, содержащие нормы, регулирующие бюджетные отношения, действуют, если они не признаны утратившими силу».

Вполне очевидно, что Закон об образовании, с одной стороны, устанавливает особенности статуса (в т. ч. и экономического) образовательных учреждений, а с другой — принят намного раньше Бюджетного кодекса и, следовательно, в части бюджетных отношений должен сохранить свою силу. Уверен: при доброй воле сторон для решения проблемы этого вполне достаточно. Соответствующий запрос мы скоро направим в Правительство. Он наверняка придёт в Министерство экономики. Интересно, что тогда нам ответят сторонники экономической свободы?

Путь второй: минимально необходимое законодательное воздействие. Если Правительство по каким-то причинам не захочет толковать законы постановлением (что не вполне конституционно, но делалось неоднократно), нужно внести всего две поправки в действующие законы. Во-первых, изложенная выше норма Федерального закона «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» переносится в сам текст Бюджетного кодекса, как мы этого первоначально и требовали.

Во-вторых, статья 120 Гражданского кодекса дополняется новым пунктом следующего содержания: «Особенности статуса образовательных учреждений и их функционирования определяются федеральными законами в области образования» (с юридической стороны текст может быть улучшен). При желании Правительства и нашей поддержке такие законы можно принять в трехмесячный срок.

Наконец, путь третий: расширение прав учреждений. Если по каким-то причинам нашим коллегам из Министерства экономики два предложенные пути покажутся недостаточно эффективными, готов предложить третий, сформулировав его в виде нескольких вопросов.

Итак, уважаемые коллеги, Вы хотите ввести в Гражданский и Бюджетный кодексы, наряду с учреждениями, государственные некоммерческие организации, которые будут пользоваться теми же правами и налоговыми льготами, но при этом большей экономической свободой. После этого Вы хотите дать право выбора всем юридическим лицам в системе образования, науки и культуры по желанию оставаться учреждениями либо становиться такими некоммерческими организациями. Предположим абсолютно невероятный вариант: Вам удалось за несколько лет внести все необходимые изменения в законодательство и при этом ничего не потерять. Повторю: за несколько лет, и не раньше.

Но тогда возникает вопрос: где вы найдете руководителей-мазохистов, которые при равных правах и налоговых льготах захотят меньше свободы, т. е. захотят остаться руководителями учреждений? Ясно, что все или большинство учреждений очень быстро станут некоммерческими организациями. Так зачем «городить огород»? Не проще ли внести в Гражданский и Бюджетный кодексы поправки, расширяющие права учреждений? Мы готовы вместе с вами поработать в этом направлении. Общими усилиями Правительства и Парламента эту задачу можно было бы решить за полгода, не переделывая десятков законов, не нарушая Конституции, не мучая людей и не порождая акций протестов.

Все три пути абсолютно реальны, просты, а главное — абсолютно безвредны. Почему же они не предлагаются и не поддерживаются? Думаю, ответ прост. Мы придерживаемся иного, чем разработчики утопических проектов, принципа: паровоз — не для машиниста, а для пассажиров. Не образование — для реформ, а реформы — для образования.

## **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 века 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 года. 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 прог-рамма развития образования — серия конкретизирующих базовый Закон 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. 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 годы федеральные законы, несмотря на хроническое неисполнение содержащихся в них норм (в особенности в части финансирования образования), позволили в целом удержать образовательную политику в рамках реформ 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-образовательный 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 законотворческой 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 полагает, 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 фактические затраты оказались 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 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 внерыночная 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 года (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) заменены 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 окажется 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 заработной 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 9—10 октября 2000 г. / Под ред. Г. А. Николаева.— М.: Изд-во Академии труда и социальных отношений, 2000.— С. 30—41.

## **ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОРИЕНТАЦИИ И ОТНОШЕНИЕ К ОБРАЗОВАНИЮ: ПРОГРАММЫ И РЕАЛЬНАЯ ПОЗИЦИЯ ФРАКЦИЙ И ГРУПП В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ ВТОРОГО СОЗЫВА**

Общеизвестно, что в современных обществах фактор образования становится все

более значимым. По данным ЮНЕСКО, почти каждый пятый из числа живущих в настоящее время является либо учащимся, студентом, либо преподавателем учебного заведения с традиционными формами обучения (Доклад о положении дел в области образования в мире за 1991 год.— С. 16). С каждым годом растет понимание важности образования. Ныне общепризнанно, что политика, направленная на экономическое развитие, на борьбу с бедностью, на улучшение здоровья общества, охрану окружающей среды и обогащение мировой культуры не даст эффекта без соответствующей стратегии в области образования.

В теоретическом плане приоритетность сферы образования не ставится под сомнение и в современной России. Из уст Президента Российской Федерации, других руководителей государства прозвучало немало справедливых слов о том, что «будущее России определяется уровнем образованности ее граждан» и что «только подъем образования, науки и культуры позволит нам по настоящему преобразить Россию» (Выступление Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина на IV Съезде Российского союза ректоров вузов в марте 1996 г.— М., 1996.— С. 4). Жаль только, что такие высказывания, как правило, звучат в периоды предвыборных кампаний и остаются чаще всего заклинаниями, не подкрепленными конкретными делами.

Естественно, что вопрос о роли и месте образования в жизни современного российского общества не обошли вниманием в своих программных документах и ведущие общественно-политические силы страны.

Первое, и, пожалуй, главное, что роднит программные документы практически всех политических партий и движений перед выборами в Государственную Думу в 1995 г.— это признание особой роли образования, науки и культуры в современном обществе. «Именно культура, наука и образование должны стать приоритетами всей национальной политики...» (политическая платформа общественного объединения «Яблоко»); «движение выделяет в числе своих политических приоритетов образование» (программа Всероссийского общественно-политического движения «Наш дом — Россия»); «образование должно стать одной из ключевых сфер государственного инвестирования» (программа Партии российского единства и согласия) — подобные декларации содержались в предвыборных платформах практически всех общественно-политических сил на президентских, парламентских и региональных выборах последних лет.

Безусловно положительным моментом, объединяющим программные документы партий и движений всего политического спектра России, является осознание необходимости сохранения лучших традиций российской системы образования и требование защиты ее от бездумных попыток перелицовывания по западным образцам, к тому же нередко искаженным. Исключением здесь является лишь движение «Вперед Россия» Б. Федорова, предвыборная платформа которого в перечне мер повышения качества образования выделяла прежде всего «ознакомление учебных заведений с лучшими образцами зарубежного опыта», «привлечение к преподаванию в России зарубежных преподавателей» и т. п.

Все программы содержали и требование достойной оплаты труда занятых в названных выше сферах, требование значительного повышения окладов и ставок учителям, преподавателям, всем работникам системы образования.

Практически все партии и движения в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы в декабре 1995 года продублировали заложенную в Законе «Об образовании» норму: 10% национального дохода — на развитие образования. Среди программ ведущих политических организаций нет этого показателя лишь у НДР, ставящего в своей Программе задачу «продолжить... реформирование средней и высшей школы общего и профессионального образования с учетом требований общества, экономических возможностей страны».

Расхождения же в программных документах начинаются в вопросе о целях и задачах народного образования. На наш взгляд, анализ партийных программ и избирательных платформ позволяет выделить три подхода к указанной проблеме:

1. Провозглашение в качестве стратегической цели образования формирования



свободной самостоятельной личности; обеспечение каждому возможности творчества, саморазвития, самореализации. При этом явно прослеживается переориентация ценностных начал образования с коллективизма на индивидуализм, общественный интерес противопоставляется частному. Эти либеральные по своей идеологической установке положения содержались в программах «Демократического выбора России», движений «Вперед Россия» Б. Федорова и «Общее дело» И. Хакамады, Партии экономической свободы К. Бо-рового.

2. С тех же идеологических позиций, но более прагматический подход демонстрировали движения «Наш дом — Россия» и «Яблоко». «Образование может и должно выступить фактором сохранения единства России, стабилизации, адаптации российского общества к происходящим переменам,.. призвано подготовить новые поколения к сознательному строительству своей жизни в условиях полнокровной демократии и динамичной рыночной экономики»,— отмечают авторы программы НДР. «Те страны, которые отказались от «остаточного» финансирования и опережающе вкладывают крупные средства в культуру, образование, науку, получают наиболее квалифицированных работников, законопослушных граждан, ....духовное и материальное благополучие миллионов людей»,— вторят им идеологи «Яблока».

3. Образование, являясь базой развития общества, призвано обеспечить духовно-нравственное единение народов России, воспитать личность, соединяющую творческие и интеллектуальные способности с ответственностью перед обществом. При этом авторы программ исходят не только из представлений о самодостаточности личности (что характерно для первого подхода), а из необходимости сохранения таких традиционных для России ценностей, как коллективизм, уважение личности других людей, забота об общем благе. На эти задачи ориентируют систему образования программные документы КПРФ, Аграрной партии России, Конгресса русских общин, движения «Власть народу».

Различный подход декларировали политические организации и в вопросе о соотношении государственных и частных образовательных учреждений и услуг. Партии и движения, стоящие на правом фланге политического спектра (Демократический выбор России, Партия экономической свободы, «Яблоко»), ратуют за всемерное развитие частных школ и вузов, требуют «обеспечить равноправное отношение (включая бюджетную поддержку и льготы) к государственным и негосударственным образовательным, научно-исследовательским, детским и досуговым учреждениям» (предвыборная программа объединения «Общее дело»). Характерно в этом отношении одно из положений программы Партии российского единства и согласия, гласящее что «государственные и муниципальные средние учебные заведения должны давать качественную подготовку, достаточную для равноправного участия выпускников в конкурсе для поступления в университеты и вузы». Видимо, авторы программы абсолютно были уверены в более качественной подготовке выпускников частных гимназий, лицеев, школ всегда и везде.

Более умеренный подход к указанной проблеме характерен для программы НДР, в которой ставилась задача «сохранить и укрепить в качестве ядра всей российской образовательной системы государственные учебные заведения». Однако и эта политическая организация акцентировала внимание на «привлечении в сферу образования частного капитала».

Партии левой и левоцентристской ориентации в своих программных установках заявляли прежде всего о необходимости сохранения и укрепления государственной системы образования.

С вопросом о формах собственности в образовании тесно связан вопрос о приватизации образовательных учреждений. Показательно, что само понятие приватизации образовательных учреждений чаще всего встречалось в программах политических организаций левой и левоцентристской ориентации, высказывающих резко отрицательное отношение к этой идее. Партии и движения противоположного фланга политического спектра, зная о негативном отношении педагогической общественности к приватизации в сфере образования, предпочитают обходить молчанием данный вопрос.

Лишь в «Либеральном плане для России» движения Б. Федорова отмечалось, что о тотальной (подчеркнуто нами) приватизации образования не может быть и речи, да «Общее дело» требует «строгого государственного и общественного контроля за приватизацией учреждений образования и культуры». Показательно, что при этом движение И. Хакамады настаивало и на строгом контроле «за эффективным использованием средств, выделяемых на приватизацию». Видимо, предполагалось, что государство должно еще и приплатить частнику, приватизирующему государственное образовательное учреждение!

Различные подходы декларировали политические силы левой и правой ориентации и в вопросе о платности образовательных услуг. Если первые постоянно подчеркивали необходимость сохранения бесплатности образования на всех уровнях и допускают наличие платных образовательных услуг как дополнительную меру, то вторые ограничивали бесплатность порогом средней школы либо, по крайней мере, предполагали перевод на платную основу высшего образования. При этом лишь Партия экономической свободы прямо отмечала в своей программе необходимость перейти к преимущественно платному высшему и среднему специальному образованию, остальные в качестве первоочередных задач выдвигают требования развития «всех видов образовательных учреждений — государственных и частных» (программа НДР), «поощрения самофинансирования» (предвыборная платформа движения «Яблоко») и т. п.

Анализ деятельности политических сил по реализации своих программных установок следует предварить рядом замечаний.

Во-первых, созданная Конституцией 1993 г. система исполнительной власти (авторитарный, стоящий над политическими партиями Президент, формируемое без учета итогов выборов и фактически неподконтрольное Парламенту Правительство) не позволяет идентифицировать проводимую в стране политику с той или иной партийной программой. Конечно, то, что Правительство в течение ряда лет возглавлял лидер НДР В. Черномырдин, а ключевые посты в Администрации Президента и в Правительстве занимали входящие или близкие к ДВР А. Чубайс, А. Ясин, Б. Немцов, имеет немаловажное значение, но полностью отождествлять проводимый в стране в последние годы курс с той или иной партийной программой, на наш взгляд, не представляется возможным.

Во-вторых, реальная расстановка сил, сложившаяся в Государственной Думе (ни одна из партийных фракций не имеет абсолютного большинства, самая крупная фракция КПРФ объединяет менее трети депутатского корпуса, а все вместе левые фракции имеют примерно 210 из 450 депутатских мандатов) также не позволяет в полной мере идентифицировать политику законодательной ветви власти с той или иной политической силой. Подавляющее большинство важных законопроектов, выносимых на пленарные заседания, является после обсуждения в соответствующих профильных комитетах результатом компромисса различных политических сил.

В-третьих, ряд депутатских объединений действующей Думы, прежде всего группы «Российские регионы» и «Народовластие», представляют из себя временные межпартийные объединения и их позиции нельзя отождествлять с той или иной партийной программой. Не случайно так называемый «индекс сплоченности» в депутатских группах, как правило, значительно ниже, чем во фракциях. В меньшей степени сказанное выше относится к Аграрной депутатской группе, позиции которой в общем совпадают с позициями Аграрной партии России.

Наконец, в-третьих, ряд политических движений и партий, претендующих на весомые позиции в определении осуществляемого курса и действительно (в силу авторитета и политического веса лидера) оказывающих влияние на проводимую политику, не преодолели на выборах 1995 г. пятипроцентный барьер и представлены в Парламенте 1—2 депутатами (ПРЕСС, «Вперед Россия», «Общее дело», Конгресс русских общин, Трудовая Россия и др.). Отождествлять их личную позицию с мнением всей организации, на наш взгляд, не всегда правомерно. К тому же ряд из них (А. Лебедь, А. Починок, И. Рыбкин, И. Хакамада, Б. Федоров, С. Шахрай) в 1996—1997 г. перешли в исполнительные органы

власти.

Вместе с тем анализ хода и результатов голосований депутатов Государственной Думы позволяет, конечно же, сделать определенные выводы о реальной позиции политических сил в области образования.

Прежде всего обращает на себя внимание тот положительный факт, что депутатский корпус уделяет вопросам образования значительное внимание. За время работы Государственной Думы нынешнего созыва на пленарных заседаниях принято свыше 20 законов и постановлений, касающихся развития образования, в т. ч. приняты такие Федеральные законы, как «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию».

Показательным, на наш взгляд, является и то, что, понимая приоритетность образования и учитывая настроения избирателей, многие депутаты вместо голосования «против» того или иного положения предпочитают не участвовать в принятии решения. Яркой иллюстрацией этого являются, например, итоги первого голосования по преодолению вето Президента на Закон «О государственной поддержке начального профессионального образования» в октябре 1996 г. За повторное принятие Закона проголосовали 252 депутата (56,0%), в основном представители КПРФ, Аграрной депутатской группы и «Народовластия». Против голосовали лишь 4 депутата, но зато не принял участие в голосовании 191 депутат. Не голосовали 90,6% депутатов фракции НДР, 62,7% депутатов ЛДПР, 56,5% депутатов «Яблока» (табл. 1).

Аналогичная картина наблюдается и при голосовании законопроектов, направленных на улучшение материального положения и усиление социальной защищенности работников образования и обучающихся. Так, в феврале 1996 г. Дума преодолела вето Президента на Закон «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей». Против повторного принятия Закона не голосовал ни один депутат, но при этом не приняли участие в голосовании 40,9% депутатов НДР, 41,3% депутатов фракции «Яблоко» и 40,5% депутатов группы «Российские регионы». И это несмотря на то, что представитель Президента в Государственной Думе не возражал против преодоления вето (табл. 2).

В январе 1998 г. при преодолении вето Президента на Закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений» против также не голосовал никто, но при этом не голосовали 69,2% депутатов НДР и 43,2% депутатов группы «Российские регионы». Наконец, в июне 1998 г. при принятии Закона «О льготах на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях» опять не было голосовавших против, но в голосовании не приняли участие 70,8% депутатов НДР, 84,1% членов фракции «Яблоко», 57,1% депутатов группы «Российские регионы» (табл. 3, 4)

Выше уже отмечалось, что одним из главных положений предвыборных платформ большинства политических партий и движений являлось требование увеличения ассигнований на науку, культуру и образование. Однако аналогичные предложения профильного комитета Государственной Думы не находят поддержки у большинства депутатов. При обсуждении бюджетов 1996—1998 гг. за увеличение финансирования этих сфер высказывалось чуть более одной трети депутатского корпуса.

Общие итоги голосования депутатских объединений за три года работы Государственной Думы второго созыва (февраль 1996 — январь 1999 гг.) по всем основным законам и законопроектам в области образования, а также по ключевым поправкам к Законам о федеральном бюджете, направленным на финансовую поддержку этой сферы, представлены в таблице 5. Необходимо отметить следующие особенности отбора и предварительной группировки материала, включенного в таблицу.

Во-первых, в ней сведены результаты голосований по всем законопроектам за

указанный период, направленным на защиту системы образования и прав граждан в этой области, а редкие законопроекты противоположной направленности исключены. В таких условиях голосование за законопроект может рассматриваться как выражение позиции в поддержку образования и, напротив, любое другое голосование, а также отказ от участия в нем,— как отказ в такой поддержке.

Во-вторых, учитывая, что каждый законопроект принимается Государственной Думой в трех чтениях, а по многим из них приходится преодолевать вето Совета Федерации либо вето Президента России, собранный материал подвергнут предварительной обработке и в таблице, как правило, представлены средние показатели нескольких голосований по каждому законопроекту.

В-третьих, в таблицу не включены результаты голосований по проектам постановлений Государственной Думы, в которых рассматриваются вопросы образования. Представляется, что результаты голосований по этим проектам не могут служить показателем позиции фракций и групп, учитывая, с одной стороны, формальное отношение депутатов к подобным постановлениям, не имеющим обязательной силы, а с другой — практически полное отсутствие межфракционных дискуссий по названным выше проектам (включая даже проект, в котором рассматриваются проблемы преподавания истории!) в течение всего рассматриваемого периода.

В-четвертых, в таблице особо выделены и отмечены знаком «\*» «критические» голосования, связанные обычно с преодолением вето Совета Федерации либо вето Президента, непосредственно требующие дополнительных расходов из федерального бюджета, ставящие тем самым депутатов перед необходимостью политического выбора, а следовательно, наиболее показательные для определения позиций фракций и групп в Государственной Думе.

В-пятых, в силу этих обстоятельств сведенные в таблицу данные обладают высокой репрезентативностью, поскольку результаты большого количества голосований усреднены и тем самым случайные факторы не оказывают существенного влияния на их общий итог. На основании приводимых данных можно с высокой степенью достоверности судить о степени реальной, а не декларативной поддержки образования со стороны ряда российских политических партий и движений.

Сопоставление программных документов (в том числе предвыборных платформ) политических партий и движений, представленных в Государственной Думе, с результатами голосований парламентских фракций и групп по вопросам образования позволяют сделать следующие выводы.

1. Реальная политическая позиция фракций и групп в Государственной Думе по отношению к образованию — позиция, выраженная в результатах голосований,— определяется тремя основными группами факторов, включая:

— общую политическую ориентацию партии (движения) — левая, правая или центристская — и ее место в партийной системе — проправительственная либо оппозиционная;

— соответствие (или несоответствие) общественных групп, на поддержку которых (в части их права на образование) направлен тот или иной законопроект, тем общественным группам, которые рассматриваются движением в качестве своего электората;

— блок организационно-политических факторов, в том числе уровень посещения депутатами фракций заседаний Государственной Думы, организованность, индекс групповой сплоченности и т. п.

2. Для политики в области образования российских партий и движений характерен следующий парадокс: на уровне деклараций (программ, предвыборных платформ и т. п.) образованию уделяют гораздо больше внимания партии и движения правой ориентации, тогда как реально, в доступной для них форме парламентских голосований гораздо более поддерживают образование фракции и группы левого направления. В целом поддержка законов в области образования в Государственной Думе второго созыва нарастает в левой части политического спектра и убывает в правой. Если ранжировать депутатские объединения по степени поддержки ими законов в области образования, то расстановка

мест, определяемая результатами голосований по всем законам, сведенным в таблице 5, практически совпадает с движением слева направо в политическом спектре: первое место занимает КПРФ — 84,34%; второе — Аграрная депутатская группа — 73,2%; третье — группа «Народовластие» — 66,4%; четвертое — фракция ЛДПР — 64,6%; пятое — «Яблоко» — 56,1%; шестое — «Российские регионы» — 49,6% и седьмое — фракция НДР — 42,3% (при среднем уровне поддержки законов в области образования в 62,8%).

Другими словами, наиболее последовательную позицию, направленную на сохранение и развитие образования как приоритетной сферы общества и на социальную защиту ее работников, занимает фракция КПРФ. Результаты голосований союзников КПРФ — Аграрной группы и группы «Народовластие» — также существенно превышают среднестатистические показатели. Напротив, все депутатские объединения правоцентристской и правой ориентации («Яблоко», «Российские регионы», НДР) имеют показатели ниже средних по Думе, причем наиболее последовательна позиция фракции НДР, исходящая прежде всего из принципа экономии государственных расходов, в том числе и за счет образования. Четвертое место фракции ЛДПР, имеющей показатель, наиболее близкий к среднестатистическому, не опровергает выдвинутого тезиса, но скорее подтверждает его. Хотя в свое время либеральные лидеры многократно заявляли о праворадикальном характере ЛДПР, на самом деле эта партия и ее фракция в Государственной Думе вполне может быть охарактеризована как центристская, не в смысле постоянно занимаемой ею позиции, но в смысле ее постоянных колебаний между различными позициями, порой в течение нескольких дней, — колебаний, которые при усреднении дают картину некоего крайне неустойчивого центра. Это, в свою очередь, вполне соответствует среднему рангу результатов голосования НДР по законопроектам в области образования.

3. Фактор электоральных предпочтений думских фракций является производным от фактора их общей политической ориентации и наиболее явно проявляется при анализе не средних результатов голосований, но голосований по отдельным законам и законопроектам. Наряду с другими, этот показатель объясняет, например, неустойчивость и противоречивость позиции по интересующему нас вопросу фракции «Яблоко». Претендуя на роль выразителя интересов широких слоев интеллигенции, в том числе и педагогической, и заявляя об оппозиции к правительственному курсу, движение и его фракция в Государственной Думе не могут не учитывать доминирующих общественных настроений. Вместе с тем либеральная по своей сути экономическая платформа движения сближает его с НДР. Отсюда осознанная или неосознанная тактика голосования за законопроекты, направленные на поддержку предполагаемого электората движения (в том числе относимого им к среднему классу), но отказ от голосования по законопроектам предполагаемого электората, не затрагивающим, направленным на поддержку групп населения с низкими доходами. Так, думская фракция «Яблоко» отдала 88,6% голосов за повышение ставок и окладов работникам образования, однако лишь 15,9% голосов за установление льгот на проезд в междугородном транспорте для детей из семей с душевым доходом ниже прожиточного минимума.

Наиболее показательны в данном случае обобщенные результаты пяти голосований по Закону «О государственной поддержке начального профессионального образования», целью которого являлась социальная защита детей из малообеспеченных семей, обучающихся, как правило, в таких учреждениях. Средние результаты голосований фракций и групп выглядят здесь следующим образом: КПРФ — 95,2% голосов; Аграрная депутатская группа — 77,0%; группа «Народовластие» — 74,7%; «Российские регионы» — 58,6%; ЛДПР — 56,1%; НДР — 43,0%; «Яблоко» — 41,3%. Без учета фактора электоральных ориентаций объяснить, почему средние показатели «Яблока» в данном случае оказались ниже не только группы «Российские регионы», но фракции НДР, не представляется возможным.

4. Влияние на позиции депутатских объединений в Государственной Думе организационно-политических факторов проявляется наиболее сильно, когда сопоставляются результаты голосований политических фракций и депутатских групп. При прочих равных условиях в случае решения о поддержке закона результаты голосования

фракции, как правило, оказываются выше, чем у депутатской группы. Это достигается за счет более высокой посещаемости пленарных заседаний Государственной Думы депутатами фракций либо централизованного управления депутатскими карточками, а также за счет более высокого индекса групповой сплоченности во фракциях, нежели в группах. Организационно-политические факторы вносят существенные коррективы в отмеченную выше корреляцию между степенью политической левизны депутатского объединения и поддержкой им законов в области образования. Так, депутатская группа «Народовластие» (не менее левая и не менее оппозиционная, чем Аграрная группа) при более высокой дисциплине и сплоченности могла бы иметь значительно лучшие показатели голосований в среднем по законам в поддержку образования. Есть основания предполагать, что отставание группы «Российские регионы» от фракции «Яблоко» также объясняется, главным образом, не более правой политической ориентацией, но организационно-политическими факторами. Наконец, те же организационно-политические факторы представляются не менее значимыми, чем право-либеральные ориентации части депутатов, представляющих «Демократический выбор России» и близкие ему движения, для объяснения крайне низкого уровня поддержки законов в области образования со стороны независимых членов нижней палаты Парламента.

5. Таким образом, при определении реальной позиции по вопросам образовательной политики фракции и депутатские группы Государственной Думы исходят в большинстве случаев не из программных установок, заявленных в предвыборных документах, а из общей политической и идеологической линии, электоральных ориентаций и интересов текущей политической борьбы. Тот факт, что итоги голосований в решающей степени определяются положением партий и их думских фракций в партийной и политической системе страны, свидетельствует: несмотря на многочисленные призывы как слева, так и справа сделать образование полем согласия широкого спектра политических сил, во второй половине 90-х гг. оно в значительной степени оставалось полем политической борьбы. Это, без сомнения, осложняет стоящую перед российским педагогическим сообществом задачу разработки и принятия Национальной доктрины развития образования Российской Федерации.

Материал подготовлен в первой половине 1999 г. в соавторстве с доцентом А. Е. Комаровым для одного из социально-политических журналов.

Опубликован:

Смолин О. Н. Знание — свобода. Российская государственная образовательная политика и федеральное законодательство 90-х годов. Систематизированный сборник.— М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999. — С. 43—53.

Вестник Московского университета. Серия 18, Социология и политология.— 2000.— № 1.— С. 86—102.

## **РЕЙТИНГ ПОДДЕРЖКИ ОБРАЗОВАНИЯ: КТО ЕСТЬ КТО**

В последние годы образование стало одной из центральных проблем борьбы между различными политическими силами страны. И это не случайно. Не только педагогическая общественность, но и часть политической элиты страны постепенно начинает осознать, что именно образование призвано стать тем стержнем, который позволит России преодолеть затянувшийся более чем на десятилетие кризис и войти в число современных высокоиндустриальных стран.

Красивых слов в поддержку образования в последнее время произнесено немало, и это характерно для лидеров практически всех ведущих политических организаций страны. Так, лидер СПС Б. Немцов на состоявшихся в июне 2000 года парламентских слушаниях «Двенадцатилетие образования: правовые и социальные проблемы» заявляет, что «для Союза Правых Сил вопросы образования являются абсолютным приоритетом<sup>1</sup>. Ему вторит лидер «Яблока», Григорий Явлинский, отмечавший на парламентских слушаниях 14 ноября 2000 года, что «развитие образования — ключевая проблема страны, определяющая \_\_\_\_\_»

<sup>1</sup> Стенограмма парламентских слушаний «Двенадцатилетние образование: правовые и социальные проблемы». С. 10.

судьбу России на очень-очень долгое время»<sup>1</sup>. Руководитель фракции «Единство» в Государственной Думе Б. Грызлов на этих же слушаниях подчеркнул, что при обсуждении бюджета России на 2001 год эта фракция «сумела увеличить ту часть, которая предполагалась на образование, на 3 млрд. рублей»<sup>2</sup>.

Однако вопрос о том, кто больше любит образование, решается не в ходе словесных дискуссий. Гораздо рельефнее высвечивают позиции политических сил итоги голосований по законопроектам, посвященным проблемам развития образования.

Комитет по образованию и науке еще в прошлой Государственной Думе начал работу по определению рейтингов поддержки образования фракциями и депутатскими группами Парламента. Общие итоги голосований депутатских объединений за 3 года работы Государственной Думы второго созыва (февраль 1996 — январь 1999 гг.) по всем основным законопроектам в области образования представлены в таблице (см. табл. 5 в предыдущей статье).

Таблица 1

**Рейтинг поддержки образования фракциями Государственной Думы  
(февраль 1996 — январь 1999 гг.).**

Фракция	Средний показатель уровня поддержки законопроектов (в% к числу депутатов во фракции)
КПРФ	84,3
Аграрная депутатская группа	73,2
Группа «Народовластие»	66,4
ЛДПР	64,6
Яблоко	56,1
Группа «Российские регионы»	49,6
НДР	42,3
Независимые депутаты	25,6

На протяжении 90-х годов ключевой проблемой фракций и групп по вопросам образования в российском Парламенте являлись две стратегии его реформирования: элитарная и демократическая, причем парадокс состоит в том, что элитарную стратегию отстаивают те, кто называет себя демократами, а демократическую — те, кого от демократии «отлучили».

Какие же политические силы поддерживают каждую из этих моделей модернизации образовательной сферы? Ответ на этот вопрос ясно виден при анализе итогов голосований депутатских фракций и групп Государственной Думы по вопросам образования в весеннюю сессию 2000 года (февраль — июль 2000 года). Показательным в этом отношении является голосование 12 апреля при принятии Федерального Закона «Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год», получившим в печати образное название «братской могилы для социальных законов». Напомним читателям, что этот законопроект отменял, приостанавливал более 25 законов социальной направленности, в том числе такие существенные для образования нормы, как направление на нужды образования 10% нацио-нального дохода, выделение 3% федерального бюджета на высшее образование, установленных Законом об образовании уровень зарплаты учителей и вузовских преподавателей. Итоги голосований представлены в табл. 2.

<sup>1</sup> Стенограмма парламентских слушаний «О конкуренции реформирования образования в проекте программы Правительства Российской Федерации «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу». С. 27.

<sup>2</sup> Там же. С. 18.

Таблица 2

**Результаты голосований депутатов Государственной Думы по принятию законопроекта  
«Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу  
некоторых законодательных актов РФ в связи с Федеральным законом  
«О федеральном бюджете на 2000 год» (12.04.00 г.).**

Депутатское объединение	Депутатское объединение				Всего
	За	Против	Воздержались	Не голосовали	
Фракция КПРФ	0 0,0%	87 98,9%	0 0,0%	1 1,1%	88
Фракция «Едиство»	81 98,8%	0 0,0%	0 0,0%	1 1,2%	82
Фракция «Отечество — Вся Россия»	42 91,3%	3 6,5%	1 2,2%	0 0,0%	46
Фракция СПС	20 62,5%	0 0,0%	1 3,1%	11 34,4%	32
Фракция ЛДПР	14 87,5%	0 0,0%	0 0,0%	2 12,5%	16
Фракция «Яблоко»	16 76,2%	1 4,8%	0 0,0%	4 19,0%	21
Агропромышленная депутатская группа	1 2,4%	39 92,9%	1 2,4%	1 2,4%	42
Депутатская группа «Народный депутат»	48 82,8%	4 6,9%	0 0,0%	6 10,3%	58
Депутатская группа «Регионы России»	18 42,9%	18 42,9%	0 0,0%	6 14,3%	42
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	3 25,0%	4 33,3%	0 0,0%	5 41,7%	12
Итого	243 54,0%	156 34,7%	3 0,7%	48 10,7%	450

Подобная картина отмечалась и при принятии 19 июля 2000 года Закона «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации». Этот законопроект, не связывающий стипендии и социальные выплаты учащимся ни с минимальной зарплатой, ни с прожиточным минимумом и фактически замораживающий их нынешний низкий уровень, был принят прежде всего голосами депутатов фракций «Едиство», «Отечество — Вся Россия», ЛДПР и СПС (табл. 3).

Таблица 3

**Результаты голосований депутатов Государственной Думы по принятию законопроекта  
«О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской  
Федерации» (19.07.00 г.)**

Наиболее четко позиции политических сил проявляются при обсуждении и голосовании вопросов, связанных с выделением финансовых средств на образование.





образованию в Европейском регионе 07.04.00

93 92 91 84 06 14 76 72 92 30

3. Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год»

07.04.00

12.04.00

06.07.00

96 85 - 24 - 46 - 51 - 04 82 - 18 34 11

4. О внесении изменений и дополнений в Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» 09.06.00 (расширение прав региональных органов власти в лицензировании вузов)

87 96 82 - 25 25 25 95 83 74 46

5. О внесении изменений и дополнений в ст. 16 Закона «Об образовании» 28.06.00 (предоставление льгот при поступлении в профессиональные учебные заведения детям-инвалидам и участникам боевых действий в «горячих» точках) 89 93 95

64 93 50 92 62 90 71

6. О внесении дополнений в ФЗ «О государственных пособиях граждан, имеющих детей» 07.07.00 (документ устанавливал выплату пособия в размере 1 мин. размера оплаты труда на каждого ребенка на подготовку к учебному году)

94 - 33 74 41 84 61 83 71 82 52

7. Поправка депутатов О. Н. Смолина и И. И. Мельникова в законопроект «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в РФ». 07.07.00 (поправка требовала увязать размер стипендий и соцвыплат с прожиточным минимумом)

89 - 78 80 - 64 0 0 85 17 23 20

8. ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в РФ» 07.07.00 (2-е чтение)

25 - 97 - 94 - 93 - 84 - 68 19 - 88 - 78 - 74

9. Поправка группы депутатов (Булаева Н. И. и др.) при обсуждении 2 части Налогового кодекса 19.07.00 (сохранение льгот по НДС при производстве и реализации учебной литературы)

78 - 90 63 03 0 0 78 19 37 08

Средний рейтинг

81 - 02 49 0 11 17 75 32 44 21

Подсчет приведенных в таблице данных производился по следующей методике:

1. Анализу подвергались все без исключения голосования, значимые для образования.

2. Значение закона для образования определялось на основе решения Комитета Государственной Думы по образованию и науке. Поскольку в Комитете представлены все фракции и объединения, а большинство решений принимается консенсусом, очевидно, что они (решения) носят не политический, а профессиональный характер.

3. Голосование «за» закон или «за» поправку к закону, поддержанные Комитетом, оцениваются + 1 для каждого депутата, голосование «против» — 1, голосование «воздержался» или неучастие в голосовании — 0. Соответственно, если закон оценивается Комитетом отрицательно, то голосование «за» него оценивается минус 1, а «против» — плюс 1.

4. Максимально возможный результат голосования депутатского объединения в поддержку образования оценивается в 100%, а конкретный результат представляет собой разницу процентов положительных и отрицательных голосований.

5. Учитывая, что каждый законопроект принимается Государственной Думой в трех чтениях, в таблице, как правило, представлены средние показатели нескольких голосований по каждому законопроекту.

При всех условиях средних показателей представленные в табл. 4 данные позволяют на наш взгляд, сделать следующие выводы.

Как и в Думе предыдущего созыва, наиболее последовательная поддержка законов в области образования характерна для фракций и групп левой ориентации. Наиболее высокие показатели отмечены у фракции КПРФ — 81% и Агропромышленной группы — 75%.

Резкое снижение показателей в поддержку образования фракций «Яблоко» и ЛДПР связано отчасти с изменением системы подсчета средних показателей (по прежней системе учитывались только положительные с точки зрения Комитета голосования). Однако в большей степени это связано с изменением реальной политической позиции: если в прошлой Думе «Яблоко» не раз заявляло о себе как о правой оппозиции, а фракция ЛДПР проявляла постоянные колебания, то ныне оба объединения практически полностью перешли к поддержке экономического и социального курса Правительства.

Самый низкий рейтинг поддержки образования «Единством» (– 2%) объясняется приверженностью фракции принципу экономии государственных расходов, в том числе и за счет образования.

Таким образом, несмотря на многочисленные призывы как слева, так и справа, образование и при новом составе депутатского корпуса так и не стало полем согласия политических сил страны. Фракции и группы при определении реальной позиции по образовательной политике по-прежнему руководствуются своей общей идеологической линией, интересами текущей политической борьбы.

Мы надеемся, что соревнование между фракциями и депутатскими группами в доказательстве большой любви к образованию будет продолжено. Но хотелось бы, чтобы депутаты соревновались не словами, а реальными делами, что для парламентария в значительной степени равнозначно голосованию. Думается, рейтинги поддержки образования, которые мы будем публиковать регулярно, дают реальное представление о том, кто есть кто в современной образовательной политике.

Статья подготовлена совместно с доцентом ОмГПУ А.Е. Комаровым.