

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Книга «Образование — для всех: Философия. Экономика. Политика. Законодательство», которую Вы, читатель, решились открыть, примечательна во многих отношениях.

Во-первых, она примечательна жанром. Как известно, популярные в советском прошлом избранные труды и полные собрания сочинений политиков либо ученых-гуманитариев (то и другое нередко совмещалось в одном лице) ушли в прошлое, и отнюдь не случайно. В эпоху крутых перемен далеко не каждому хочется вспоминать о том, что он говорил вчера, а позавчера — тем более. Вместе с портретами, висящими в кабинетах, публичные высказывания общественных деятелей слишком часто меняются в зависимости от политической конъюнктуры, идеологической моды или занимаемой должности. Вопреки веяниям времени, Олег Смолин издает уже не первое, хотя вновь не полное, «собрание сочинений» по проблемам образования. Ранее вышли в свет книги:

— Знание — Свобода. Российская государственная образовательная политика и федеральное законодательство 90-х гг. Систематизированный сборник. М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999. 504 с.;

— Излом: иное было дано? Проблемы революции, демократии и образовательной политики в социально-политическом процессе 90-х гг. М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 2001. 292 с., где образовательной тематике был посвящен раздел № 5 «Ученье — свет: кто против?».

Прочитав эти объемные тома или хотя бы заглянув в них, легко убедиться, что автор неизменно оставался верен двум главным принципам ЮНЕСКО: «Образование — для всех» и «Образование — через всю жизнь», — от себя прибавив третий: «Хорошего образования много не бывает!».

Во-вторых, не менее примечательно содержание книги, далеко выходящее за рамки обычной публицистики.

Так, концепция социально-образовательного детерминизма, который в эпоху перехода к «обществу знаний» должен, по мнению автора книги, стать новой фазой развития детерминизма социально-экономического, заслуживает серьезной философской дискуссии.

Представление об экономике образования как идеологической (т. е. ценностной) проблеме могло бы стать предметом специального обсуждения в научно-экономическом обществе.

Различение понятий «политика в области образования» и «образовательная политика», а также базирующийся на нем вывод о необходимости перехода от хаотически осуществляемой первой к системно выстроенной второй, — новелла не только для политико-образовательных исследований, но и современной политической науки в целом.

Наконец, предложенная автором функциональная классификация образовательного законодательства способна стать (а некоторое время и была) теоретическим основанием для продуктивной законотворческой работы.

Таким образом: книга дает материал для размышлений не только практикам, но и теоретикам образования.

В-третьих, заслуживает внимания композиция работы. По форме это систематизированный сборник материалов (статей, глав из докторского доклада и учебного пособия); по существу — почти монография. Выстроенные по 5 разделам и 14 подразделам, а внутри них — по хронологии, публикации автора дают системное представление об отечественной образовательной политике едва ли не во всех ее главных аспектах. Стоит, пожалуй, пожелать автору довести работу по систематизации до логического конца, превратив книгу в завершенную монографию, а затем, возможно, в учебное пособие.

В-четвертых, обращает на себя внимание форма изложения материала. Отобранные для книги публикации отличает удачное сочетание научной содержательности с простотой изложения, академизма с публицистичностью, стремления к объективности с эмоционально-личностным отношением к проблеме. И если верно, что наука — одна из самых сильных страстей человека, то, как свидетельствуют многие включенные в книгу публикации, к содержанию науки об образовательной политике это изречение относится в полной мере.

Наконец, в-пятых, примечательной во многих отношениях представляется и личность автора. Сын учителей, выпускник омской специальной школы для незрячих ребят, учи-

тель школы рабочей молодежи, а впоследствии скромный доцент педагогического института, с 1990 г. Олег Смолин пять раз избирался в Российский Парламент по одномандатным округам непосредственно населением Омского региона. В современной Госдуме среди 450 депутатов такой результат имеют еще лишь трое, причем побить «рекорд» в обозримом будущем не удастся никому: выборы в следующую Думу пройдут исключительно по партийным спискам.

Работая в парламентских комитетах, ведающих вопросами образования и науки, Олег Смолин постепенно поднимался по формальным должностным ступеням: член Комитета Верховного Совета, Председатель подкомитета в Комитете Совета Федерации, заместитель Председателя Комитета во второй и третьей Госдуме, наконец, первый заместитель председателя Комитета по образованию и науке Госдумы четвертого созыва. Еще более заметным было неформальное продвижение:

— от одного из четырех основных разработчиков первой редакции закона РФ «Об образовании» до соавтора практически всех действовавших в этой области законов в период до принятия Федерального закона № 122 от 22 августа 2004 г., который О. Смолин оценивает как юридическое выражение контрреформы в образовании;

— от кандидата философских наук до члена-корреспондента Российской Академии Образования, автора более 600 публикаций, в том числе семи книг;

— от новичка в образовательной политике до одного из ее лидеров, инициатора создания общероссийского общественного движения «Образование — для всех».

Имея весьма определенные взгляды, относящиеся к левой части политического спектра, в эпоху искусственного укрупнения структур и построения разного рода «вертикалей» Олег Смолин остается беспартийным и утверждает, что единственная партия, в которую бы охотно вступил, — это партия образования. Однако вопрос о том, способна ли такая партия в современной России вырасти естественным путем, а не ориентируясь на конкретного лидера, как большинство существующих карликовых партий или существовавших «партий власти», остается открытым. Отсюда попытка создания движения как сетевой структуры, основанной на общих целях и волонтерской работе его участников. Насколько она окажется продуктивной — покажет время.

Уверен: многие читатели заведомо не согласятся с автором книги по многим вопросам. Однако его призыв сделать российской «национальной идеей» наших детей, студентов и их образование, быть может, вызовет отклик у подавляющего большинства. Кроме того, справедливо сказано: если книга заведомо не вызывает ни у кого возражений, ее просто не следовало издавать. Пусть же автор и читатели поспорят между собой, но так, чтобы в этом споре истина, как минимум, не погибла.

*Ректор Московского государственного университета,  
Президент Российского Союза ректоров,  
академик РАН, почетный академик РАО  
В. Садовничий*

*Российскому Учителю — новатору и хранителю традиций — с надеждой, что никакие рыночные реформы не превратят образование из сферы служения в сферу обслуживания.*

## **ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕ — ДЛЯ ВСЕХ**

Уважаемый читатель! Возможно, вам уже приходилось видеть статьи автора, посвященные критическому анализу новых правительственных документов, призванных определить стратегию образовательной политики. Но, как известно, критика хороша, когда конструктивна. Отвечаешь — предлагай. Выношу на ваш суд проект документа, название которого обозначено в заголовке статьи. Но для начала позволю себе несколько предварительных замечаний.

«Стратегия образовательной политики: есть ли альтернатива?» — так сформулировали мы тему общественных слушаний в Госдуме 16 февраля текущего года. Вот Рекомендации, принятые участниками слушаний:

**Проект**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Рекомендации общественных слушаний**

**«СТРАТЕГИЯ РОССИЙСКОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ:  
ЕСТЬ ЛИ АЛЬТЕРНАТИВА?»**

Москва

16 февраля 2004 г.

**Участники общественных слушаний рекомендуют:**

**1. Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации:**

ПРИНЯТЬ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ПРИЗНАНИИ УТРАТИВШИМИ СИЛУ ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 122-ФЗ ОТ 22.08.04, КАСАЮЩИХСЯ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ (СТАТЬИ 16 И 78, ПУНКТЫ 1, 2, 8, 23, 39, 71, 74, 106 СТАТЬИ 156);

рассмотреть подготовленную участниками слушаний Декларацию «Образование — для всех» (прилагается), разработать и принять законодательные и иные нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию ее ключевых положений.

**2. Президенту Российской Федерации:**

рассмотреть вопрос о служебном соответствии должностных лиц, ответственных за разработку и принятие Федерального закона № 122-ФЗ от 22.08.2004 (в части, касающейся образования), «Концепции участия Российской Федерации в управлении имуществом комплексными государственными организациями, осуществляющих деятельность в сфере образования», документа «О приоритетных направлениях развития образовательной системы в Российской Федерации».

**3. Правительству Российской Федерации:**

отказаться от принятия «Концепции участия Российской Федерации в управлении имуществом комплексными государственными организациями, осуществляющих деятельность в сфере образования» и документа «О приоритетных направлениях развития образовательной системы в Российской Федерации»;

принять участие в подготовке законопроектов, направленных на реализацию основных положений, сформулированных в Декларации «Образование — для всех».

**4. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

рассмотреть Декларацию «Образование — для всех» на заседаниях профильных комитетов и на специальных парламентских слушаниях;

разработать и принять законы в целях реализации основных положений Декларации «Образование — для всех».

**5. Средствам массовой информации:**

провести широкую дискуссию по проблемам образовательной политики между сторонниками официальной и альтернативных концепций реформирования образования.

## **6. Политическим партиям и общественным объединениям:**

в целях широкого обсуждения направить в региональные отделения и иные структурные подразделения рекомендации общественных слушаний и текст Декларации «Образование — для всех». По итогам обсуждения принять решение о возможности и формах сотрудничества с координационным советом Общественного движения «Образование — для всех»;

принять участие в работе Российского образовательного форума (Москва, апрель 2005 г.).

В ходе общественных слушаний представители более 30 общественных организаций, заинтересованных в сохранении и развитии отечественного образования, подписали протокол о намерении создать общероссийское общественное движение «Образование — для всех». Под таким же названием 16—17 апреля в Московском гуманитарном университете (бывший институт молодежи) был проведен общероссийский форум. Организация такого форума и создание общественного движения в защиту образования необходимы по нескольким причинам:

— судя по «новеллам», введенным печально знаменитым 122-м законом, а также по законопроектам, предложенным Думе Министерством образования и науки вместе с партией «Единая Россия», власть отказалась от социальных и либерально-демократических принципов образовательного законодательства прошлых лет и проводит бюрократические контрреформы;

— возможности парламентской оппозиции, охватывающей фракции КПРФ, «Родина» и значительную часть независимых депутатов, крайне ограничены;

— сторонникам альтернативной стратегии образовательной политики в значительной степени перекрыты информационные каналы. По данным организации «Репортеры без границ», по свободе информации Россия занимала в 2002 г. 121 место из 139, в 2003 — 147 из 193, в 2004 — 140 из 167.

В таких условиях обеспечить социальные гарантии для тех, кто учится и учит, экономические свободы для образовательных учреждений и академические — для всех участников образовательного процесса способно лишь объединение усилий людей и организаций, независимо от их политических взглядов, обеспокоенных будущим отечественного образования, а значит, и страны.

На пленарном заседании и секциях Российского форума «Образование — для всех» была проведена широкая общественная экспертиза предложенных правительством приоритетных направлений «реформирования» образовательной системы, а также альтернативных предложений в этой области, чтобы представить читателю документ, в котором сформулирована альтернативная стратегия образовательной политики, позволю себе его краткое сопоставление с правительственными предложениями.

**1. Бюджет.** Правительство стыдливо умалчивает о стратегии бюджетных расходов. Мы называем конкретные параметры, исходя из необходимости движения страны в направлении информационного общества. В ответ же на вероятные обвинения в популизме стоит напомнить: профицит (дополнительные доходы) федерального бюджета за 2004 г. — 685 млрд. руб.; стабилизационный фонд на начало апреля 2005 г. — 750 млрд. руб., а к концу года может превысить триллион; валютные резервы страны — более 140 млрд. долл. На наш взгляд, не менее половины дополнительных доходов федерального бюджета должны быть инвестированы в будущее, т. е. в детей и студентов. Экономить же на образовании, как сказал бы Менделеев, хуже, чем топить ассигнациями!

**2. Межбюджетные отношения.** Судя по министерской концепции управления имущественными комплексами образовательных организаций, намерения правительства — передать на региональные бюджеты оставшуюся в федеральном ведении часть ПТУ, сузуов и большую часть вузов. Наша позиция: чем богаче бюджет, тем больше обязательства. Поэтому в федеральную собственность и на федеральное финансирование должны быть возвращены все профессиональные учебные заведения по реестру на 1 января 2004 г. за исключением случаев, когда передача в регионы осуществлялась по их просьбе и с согласия региональной власти.

**3. Финансовые механизмы.** Правительственные документы настаивают на ваучеризации высшего образования (концепция ГИФО) и на подушевом финансировании школы (деньги — за учеником). Установив законом еще в 1992 г. нормативное финансирование образовательных учреждений, мы полагаем, что сведение его исключительно к подушево-

му принципу, а тем более к образовательным ваучерам, приведет к резкому неравенству образовательных возможностей граждан.

**4. Налоги.** Правительство настаивает на полном налоговом равенстве коммерческих организаций с некоммерческими при льготах для большого бизнеса. Мы требуем сохранения и восстановления налоговых льгот для образования в полном объеме.

**5. Социальные гарантии для обучающихся.** Для авторов официальных документов этой проблемы не существует. Мы называем точные параметры (включая стипендии, питание и учебники) и ориентировочные сроки их реализации.

**6. Отсрочки.** «Силовики» в Правительстве и Администрации Президента разрабатывают планы призыва студентов в солдаты. Мы требуем сохранения всех действующих отсрочек на период обучения. Это соответствует интересам не только личности, но и государства: современной армии требуется не «пушечное мясо», но зрелые парни, подготовленные к освоению новейшей военной техники.

**7. Социальные гарантии для педагогов.** Правительство разрушило их систему Федеральным Законом № 122. Мы требуем восстановления и исполнения этих гарантий в полном объеме, а в долгосрочной перспективе — приравнивания педагогов к государственным чиновникам по уровню оплаты труда, пенсионного обеспечения и другим социальным гарантиям.

**8. Равенство образовательных возможностей.** Несмотря на отдельные шаги в правильном направлении (бюджетное образование для молодых людей, отслуживших в армии по контракту), в целом правительство программирует скачкообразный рост неравенства образовательных возможностей граждан, включая сокращение доли бюджетных учебных мест и бюджетных часов в расчете на одного обучающегося. Мы требуем наращивания бюджетного образования, а в перспективе перехода к общедоступному образованию всех уровней.

**9. Организационно-правовые формы в образовании.** Правительство намерено превратить государственные образовательные учреждения в АУ (автономные учреждения) и ГАНО (государственные автономные некоммерческие организации). Мы выступаем категорически против, полагая, что это приведет к утрате отсрочек, налоговых льгот, досрочных пенсий, а главное — к возможности банкротства и массовой приватизации в образовании.

**10. Государственный и негосударственный сектор.** Правительство предлагает противоестественную приватизацию государственного образования и не менее противоестественное свертывание образования негосударственного. Мы выступаем против того и другого, за сохранение и здоровую конкуренцию двух секторов образовательной системы.

**11. Образование и электронные СМИ.** Правительство делает вид, что проблемы не существует. Мы настаиваем на увеличении доли образовательных программ в эфире государственных СМИ и общественно-педагогическом контроле в интересах сохранения интеллектуального и нравственного здоровья народа.

**12. Ценности образования.** Правительственные документы молчат, фактически трактуя образование как сферу обслуживания рынка труда. Мы полагаем, что сводить образование исключительно к рыночной услуге может лишь тот, кто не отличает любовь от секса за деньги, и настаиваем на многостороннем развитии личности, патриотическом и гражданском воспитании.

**13. Содержание образования.** Судя по официальным документам, правительство оно не волнуется, если не считать намерения на 25% (по другой версии, на 10%–15%) сократить школьный курс, одновременно заставив родителей платить за его восстановление в прежнем объеме. Мы не только выступаем против сокращения бюджетных учебных часов, но и формулируем основные принципы преподавания (научность и фундаментальность, сочетание обучения с практикой, сохранение академических свобод и многообразия политических позиций и т. п.).

**14. Образовательные технологии.** Правительственные документы молчат. Мы полагаем, что лучшие традиции образования должны быть соединены с новейшими образовательными технологиями, а потому предлагаем, в частности, разработать и принять федеральную целевую программу «Электронное обучение и дистанционные образовательные технологии».

**15. Дошкольное образование.** Правительство предлагает заменить его «предшкольным», фактически отменяя тем самым конституционные гарантии прав граждан в этой области. Мы требуем не отмены, но осуществления таких гарантий, восстановления сети



учреждений дошкольного образования, которое не может сводиться к простому натаскиванию будущих учеников и обладает самостоятельной ценностью, целями и методами.

**16. Школа.** Правительственный документ предполагает принудительную профилизацию ее старшей ступени. Мы считаем возможным углубленное изучение отдельных предметов либо профильное обучение в старшей школе только на добровольной основе и при условии сохранения ее общедоступности и бесплатности.

**17. Профессиональное образование.** Правительственная «реформа» предполагает фактическую ликвидацию ссузов и принудительное введение двухступенчатой системы высшего образования во всех или абсолютном большинстве вузов при ограничении числа учебных мест на ступени магистратуры или специалитета на основе дополнительных экзаменов. Мы настаиваем на сохранении всех уровней профессионального образования и на добровольности введения системы бакалавриата и магистратуры.

Что касается «экзотических» предложений министра образования и науки оценивать эффективность работы вузов по зарплате выпускников, то в этом случае педагогические, медицинские, сельскохозяйственные вузы и вузы культуры придется просто закрыть. Аналогичным образом предложение разделить вузы на три группы (национальные университеты, вузы федерального значения и вузы регионального значения) и финансировать в третьей группе только бакалавриат означает удар по большинству студентов из провинции, которые не смогут получить полноценного профессионального образования.

**18. Дополнительное образование.** Правительство сводит его к непрерывному профессиональному, как будто в стране уже нет детей. Мы добиваемся принятия отклоненного подконтрольной Думой Федерального Закона «О дополнительном образовании», предусматривающего его развитие на всех уровнях и обеспечения равного статуса учреждений и педагогов дополнительного образования с учреждениями и педагогами, реализующими основные образовательные программы.

**19. Специальное образование.** В правительственных документах о нем полстроки: должно финансироваться по повышенным нормативам. Мы требуем принятия отклоненного Думой Федерального Закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья», предусматривающего полное государственное обеспечение для детей-инвалидов в школе, участие федерального бюджета в финансировании специальных школ, развитие интегрированного обучения.

**20. Авторство.** Имена авторов правительственных документов тщательно скрываются. Автор предложенного текста лично представляет его для обсуждения и критики, но не хотел бы оставаться в одиночестве. В работе над документом уже приняли участие Нобелевский лауреат Ж. Алферов, профессор МГУ и координатор движения «Альтернативы» А. Бузгалин, Президент Российского Фонда «Образование» С. Комков, многолетний председатель думского Комитета по образованию и науке, первый зам. председателя ЦК КПРФ и профессор МГУ И. Мельников.

Соавтором документа может стать любой, кто внесет серьезные предложения и примет участие в совместных действиях ради их осуществления.

**21. Характер обсуждения.** Правительственные документы «выскочили, как черт из табакерки». Видимо, власть испугалась, что их общественное обсуждение превратится в осуждение. Мы хотим максимально широкой дискуссии, готовы услышать другое мнение, включить в текст новые предложения и исправить ошибки. Но главное — мы хотим добиться объединения всех общественных сил, заинтересованных в будущем нашего образования, а значит, и страны.

Вот текст, читатель. Ваше право его принимать, отвергать или улучшать. Ясно одно, и события начала года это подтвердили: только общими усилиями сотен тысяч и миллионов людей мы можем добиться в современной России осуществления великого лозунга: образование — для всех!

## ДЕКЛАРАЦИЯ «ОБРАЗОВАНИЕ – ДЛЯ ВСЕХ»

*В последние 15 лет в России идет борьба двух направлений в образовательной политике: демократического (социального) и антидемократического (элитарного).*

Сторонники последнего полагают, что качественное образование должно быть доступно людям с высокими доходами, а в лучшем случае — еще и с исключительными способностями. Именно это направление возобладаало в стране в настоящее время: федеральная власть фактически отказалась от принципов образовательной политики, законодательно закрепленных в 1992 г., и проводит бюрократические контрреформы.

Сторонники первого направления уверены, что путь к образованию следует открыть всем, кто хочет и способен его получить, независимо от доходов, места жительства, национальности и др. Более того, чтобы право на образование было действительно равным, в период обучения необходимы меры государственной поддержки для сирот, инвалидов, малообеспеченных граждан, детей и студентов из села.

Образование, реально доступное для всех, — это не только важнейшее гуманистическое требование и абсолютно необходимый элемент социального государства, но и условие движения нашей страны к обществу знаний. Если для индустриальной экономики прошлых веков достаточным было использование способностей меньшинства для процветания узкого слоя элит, то в XXI в. творческий потенциал и человеческие качества всех становятся главным ресурсом эффективного развития, успеха в конкуренции на мировых рынках, безопасности страны и, главное, высокого качества жизни ее граждан.

**Мы призываем к объединению всех сторонников демократического, социального направления в образовательной политике** и предлагаем в качестве основы объединения проект следующей декларации. Окончательный вариант декларации, а главное — ее осуществление, должны стать результатом наших совместных усилий.

### **I. Мы отвергаем**

Стремясь сохранить и увеличить образовательный потенциал нации, добиваясь ограничения неравенства возможностей в этой сфере,

**мы выступаем категорически против:**

**1) приватизации образовательных организаций в любой форме.** Для неидеологизированного специалиста очевидны следующие последствия приватизации в сфере образования:

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

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

— в связи с крайне низким уровнем жизни и узостью слоев, представители которых способны оплачивать образование, «обвальное» сокращение количества обучающихся, превращение образования в привилегию для избранных;

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

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

**2) категорически против изменения статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений на АУ (автономные учреждения) и ГАНО (государственные автономные некоммерческие организации),** поскольку оно:

— грозит утратой достижений образовательного законодательства прошлых лет, включая отсрочки от призыва на военную службу, оставшиеся налоговые льготы, досроч-

ную пенсию для педагогов, работающих с детьми, и т. д. Все это установлено для тех, кто работает или учится в образовательных учреждениях, но отнюдь не в АУ или ГАНО;

— открывает дорогу массовой приватизации в сфере образования как через возможность банкротства, так и путем отмены запрета на приватизацию, установленного действующим законом для государственных и муниципальных образовательных учреждений, но не для АУ или ГАНО.

**3) категорически против введения платы за обучение в школе под предлогом сокращения на 25 процентов учебной нагрузки для учеников и учителей,** что резко понизит качество отечественного школьного образования и уровень его доступности. Многим родителям оплачивать четверть цены образования ребенка не по карману. Обещанные же малообеспеченным адресные субсидии частью не дойдут до адресатов, частью будут использованы не по назначению, а в неблагополучных семьях — просто пропиты. Даже в самых богатых странах Запада в государственной школе родителей не заставляют платить за обучение детей. При этом минимальная зарплата в таких странах — около тысячи долларов, в России — 25 долларов.

**Мы выступаем против:**

**1) передачи на бюджеты регионов (вместо федерального финансирования) профессиональных учебных заведений: ПТУ, ссузов, а в перспективе и вузов.** В то время как федеральный бюджет в последние годы буквально ломится от дополнительных доходов, региональные бюджеты в большинстве остаются дотационными. Следовательно, большинству учебных заведений, переданных субъектам РФ, не избежать сокращения набора, снижения уровня социальных гарантий для тех, кто учится и учит, а многим — «перепрофилизации» и закрытия.

**2) против введения образовательных ваучеров в форме государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) на основании результатов ЕГЭ.** С помощью репетиторов, связей и взяток семьи с высокими доходами смогут добиться более высоких оценок по ЕГЭ, а затем учить детей бесплатно. Напротив, семьям с низкими доходами за профессиональное образование придется доплачивать. Неравенство возможностей в области образования не только не уменьшится, но возрастет. В последних официальных документах Правительство отказалось от единственной положительной идеи в концепции ГИФО — от обязательства бесплатно (на бюджетной основе) обучать не менее половины всех студентов вузов, принявших эту концепцию. Образовательные ваучеры, наполнение которых зависит от результата ЕГЭ, — это предложение, не имеющее аналогов в мире, «доморощенный велосипед», применение которого сократит число и долю бюджетных мест для студентов России.

**3) принудительного введения двухступенчатой системы высшего образования во всех или абсолютном большинстве вузов, против ограничения числа учебных мест на ступени магистратуры или специалитета на основе конкурсного отбора, против перевода обучения на этих ступенях исключительно на платную основу или возвратные образовательные кредиты.** Эти меры понизят уровень подготовки и конкурентоспособность молодых специалистов, ограничат право на высококачественное образование для лиц с низкими доходами, затруднят трудоустройство выпускников.

**4) «реструктуризации» сельской школы.** На новейшем политическом новоязе «реструктуризация» означает сокращение или закрытие. Объяснения разработчиков, что они имели в виду либо интернат, либо Интернет, либо школьный автобус, никого убедить не могут. Автобус и Интернет с реструктуризацией прямо не связаны. Интернат же предполагает закрытие малокомплектных сельских школ и сбор всех детей, например, в районном центре. Но ликвидация школы в селе неизбежно приводит и к его полному исчезновению.

**Мы не поддерживаем:**

**1) идею исключения из школьного стандарта минимального содержания образования.**

Если в каждой школе ребенка будут учить, когда и чему считают нужным, обеспечить качество образования и академическую мобильность при переходе в другую школу окажется невозможным даже при формально единых требованиях к выпускнику. Тем самым фактически уничтожаются смысл и назначение образовательных стандартов.

**2) переход к 12-летнему школьному образованию (в т. ч. путем создания «предшкольной» ступени), по крайней мере, в среднесрочной перспективе.**



Мы признаем, что увеличение сроков обучения — это одна из тенденций современной индустриальной цивилизации. Однако в России она создаст больше проблем, чем решит. Среди них:

— психология: по данным опросов, 70–90% старшеклассников и педагогов выступают против введения 12-летнего обучения;

— деньги: дополнительный год обучения потребует немало средств, которые в современной нищей школе целесообразнее потратить на учебники, ремонт, питание детей и зарплату педагогов;

— социальное неравенство: семьи с низкими доходами будут стремиться после окончания основной школы отправить детей на работу, а семьи с высокими доходами могут позволить себе содержать ребенка лишней год. Следовательно, хуже, чем сейчас, будет исполняться положение закона об общедоступном и бесплатном полном среднем образовании.

**3) не поддерживаем введение единого государственного экзамена (ЕГЭ) в качестве единственной формы выпускных экзаменов в школе и вступительных — в вузах.**

Фанаты ЕГЭ, ссылаясь на международный опыт, игнорируют ключевую позицию западной модели — отсутствие административного давления. Каждый вуз сам определяет, в какой степени учитывать результаты общенационального тестирования, которые могут рассматриваться лишь в качестве дополнительных оснований для приема абитуриентов. Но даже в этом виде национальное тестирование на Западе вызывает бурные дискуссии, а в некоторых странах (Испания) вообще отменено.

Отечественный опыт применения ЕГЭ, включая широкомасштабный эксперимент («ширмаш»), до настоящего времени не решил целого ряда проблем. Среди них:

— измерители результатов. Существующие отечественные тесты в большинстве случаев выявляют память и эрудицию, но не творческие способности. В итоге преимущество при поступлении в вузы получают абитуриенты, которые больше помнят, чем мыслят;

— льготники. Опыт показывает, что при тестовой системе уменьшаются шансы поступить в вузы пользующихся законодательно установленными льготами детей-сирот, детей-инвалидов, инвалидов I, II групп, участников и инвалидов боевых действий. Следовательно, при введении ЕГЭ существующее неравенство возможностей в области образования может вырасти еще более;

— объективность контроля. Не существует гарантий того, что комиссии, принимающие ЕГЭ, более справедливы, чем приемные комиссии в вузах, и не подвержены коррупции;

— социальная поддержка малообеспеченных иногородних студентов. Без нее большинство выпускников школ из провинции, успешно сдавших ЕГЭ, все равно не поедут в ведущие столичные вузы, поскольку им не на что жить в Москве или в Санкт-Петербурге;

— дрессура вместо развития личности. Превращение ЕГЭ в единственную (или основную) форму оценки уровня подготовки выпускников и качества работы педагогов заставит последних заниматься натаскиванием детей на ожидаемые тесты вместо того, чтобы добиваться многостороннего развития личности ребенка.

ЕГЭ — это один из возможных инструментов аттестации и контроля, но превращение его в единственный инструмент в российских условиях принесет больше вреда, чем пользы.

Мы не поддержим ни одного решения, следствием которого может стать ограничение права на образование для граждан России или рост неравенства их возможностей в этой области.

## **II. Наша программа: ключевые позиции**

Переход России к доступному для каждого высококачественному образованию требует решения, как минимум, следующих задач:

— приоритетное развитие образования как ключевой сферы экономического и гуманитарного прогресса;

— превращение образования в одну из самых престижных в экономическом, социальном и культурном отношениях сфер деятельности;

— создание системы социальных гарантий, обеспечивающих всем слоям населения равных возможностей получения всех видов образования.

Для того чтобы на этой основе страна могла успешно двигаться к «обществу знаний», необходимо осуществить следующие меры.

В области экономики образования:

1) *Повышение расходов на образование* в краткосрочной перспективе — в 2 раза, в среднесрочной перспективе до 10% от валового внутреннего продукта (в СССР в 1970 г. было 7%, в настоящее время в России — около 3%).

2) **Создание системы государственной поддержки образования:**

— отказ от политики искусственно созданного профицита федерального бюджета. Использование не менее половины средств стабилизационного фонда (т. е. около 500 млрд. руб. к концу 2005 г.) на цели образования;

— сохранение в федеральной собственности и на федеральном финансировании всех профессиональных учебных заведений по реестру на 1 января 2004 г. Возвращение в федеральную собственность переданных в регионы учреждений НПО и СПО, за исключением случаев, когда передача осуществлялась по их просьбе и с согласия региональной власти;

— финансирование общеобразовательных школ из федерального и региональных бюджетов по принципу 50:50, а учреждений дошкольного и дополнительного образования детей — из региональных бюджетов;

— превращение безличных трансфертов в целевые субвенции регионам на нужды образования, включая зарплату педагогов. Эти деньги невозможно будет истратить на другие цели;

— восстановление полной финансово-хозяйственной самостоятельности учебных заведений в соответствии с нормами закона «Об образовании»;

— сохранение действующих и восстановление в полном объеме утраченных налоговых льгот для образовательных учреждений и инвесторов образования;

— полный отказ от системы ваучеров (ГИФО) в высшем и среднем профессиональном образовании, поскольку это приведет к еще большему росту неравенства прав граждан;

— восстановление государственного финансирования аккредитованной негосударственной школы.

3) **Восстановление и развитие материальной базы образования**, в частности завершение его компьютеризации. Выделение бюджетных средств не только на сами компьютеры, но и оборудование классов, их техническое обслуживание, обучение учителей, оснащение программными продуктами и поэтапное подключение к сети Интернет. Принятие федерального закона и утверждение федеральной программы, обеспечивающих скачок в развитии электронного обучения и дистанционных образовательных технологий.

**В области социальных гарантий для учащихся и студентов:**

— повышение в среднесрочной перспективе детского пособия для семей с доходами ниже прожиточного минимума до размеров прожиточного минимума ребенка; для семей с доходами менее полутора прожиточных минимумов — до половины прожиточного минимума ребенка, в т. ч. в течение ближайшего года — до 500 руб. за счет федерального бюджета;

— развитие системы детских домов семейного типа, приемных семей, в т. ч. путем преобразования в них традиционных детских домов. Устранение юридических преград, тормозящих создание приемных семей и детских домов семейного типа (обязательная регистрация приемной семьи как учреждения, педагогический стаж для приемных родителей и т. п.);

— организация для беспризорников учебных заведений на основе сочетания образования и производительного труда по опыту А.С. Макаренко и других педагогов;

— возвращение к опыту всеобуча силами школьных учителей, преподавателей ПТУ и общественных активистов. Материальное стимулирование участников программы;

— введение за счет бюджетов образовательных технологий, обеспечивающих сохранение и укрепление здоровья обучающихся: увеличение числа уроков физкультуры, ритмики, танцев, искусства, бесплатные спортивные секции, здоровьесберегающая организация учебных занятий по системам педагогов-новаторов;

— обеспечение горячим питанием за счет федерального и регионального бюджетов (по принципу 50:50) всех детей в начальной школе, малообеспеченных детей — в основ-

ной и старшей школе, а также в ПТУ и ссузах. Ежедневный размер выплаты — не менее 1/50 прожиточного минимума в данном регионе;

— обеспечение каждому ребенку реальной возможности осуществления конституционного права на дошкольное образование вместо предложенного Правительством дошкольного образования, которое фактически лишит ребенка детства и нанесет непоправимый урон развитию личности;

— расширение возможностей получения бесплатного (за счет бюджетов) образования, в том числе в перспективе — переход от общедоступности и бесплатности к всеобщности и обязательности полного среднего или начального профессионального образования для всех, кто по состоянию здоровья способен его получить;

— обеспечение школ учебниками и методической литературой за счет федерального и региональных бюджетов по принципу 50:50;

— сохранение в полном объеме существующей системы льгот для поступающих в вузы и ссузы детей-сирот, детей-инвалидов, инвалидов I и II группы, инвалидов и участников боевых действий, военнослужащих, целевого набора (прежде всего, для детей из сельской местности), а также расширение внеконкурсного приема победителей олимпиад и других категорий граждан с высокими творческими достижениями;

— введение прямого законодательного запрета на сокращение числа бесплатных (бюджетных) мест в вузах, ссузах и ПТУ. Поэтапное наращивание количества таких учебных мест в расчете на 10 тыс. населения. Обеспечение в перспективе права гражданина на общедоступное высшее образование (по оценкам футурологов, в информационном обществе высшее образование должны иметь 60—90% работающего населения);

— обеспечение академическими стипендиями всех студентов, имеющих средний балл успеваемости не ниже «хорошо», социальными стипендиями — всех студентов со среднедушевым доходом в семье ниже научно обоснованного прожиточного минимума (при этом студент вправе получать обе стипендии);

— повышение стипендий в профессиональных учебных заведениях в краткосрочной перспективе не менее, чем в два раза;

— в среднесрочной перспективе стипендии должны быть установлены:

академическая и социальная стипендии студента вуза в размерах не ниже прожиточного минимума,

академическая стипендия студента ссуза в размере не ниже 50% прожиточного минимума,

социальная стипендия студента ссуза в размере не ниже прожиточного минимума,

академическая стипендия учащегося ПТУ в размере не ниже 25% прожиточного минимума,

социальная стипендия учащегося ПТУ в размере не ниже прожиточного минимума;

академическая стипендия аспиранта не ниже зарплаты старшего преподавателя вуза, аспиранта — выпускника вуза текущего года не ниже зарплаты ассистента;

— сохранение в полном объеме действующей системы отсрочек от призыва на военную службу старшеклассникам, учащимся ПТУ, студентам вузов и ссузов, аспирантам и докторантам;

— введение специальным законом гарантий права граждан на дополнительное образование в течение всей жизни, в т. ч. для детей, студентов и лиц, нуждающихся в социальной поддержке, на бесплатной основе;

— создание дополнительных гарантий реализации права на образование для детей, оставшихся без попечения родителей, инвалидов, граждан с низкими доходами, в т. ч. путем квотирования учебных мест, специальных стипендий и системы социальных образовательных кредитов;

— принятие федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)», предусматривающего государственное обеспечение инвалидов в период обучения, специальные нормативы финансирования, возможность развития интегрированного обучения;

— законодательное установление государственных гарантий на право получения первого рабочего места, в т. ч. путем:

**квотирования рабочих мест для молодых специалистов и других выпускников учебных заведений,**

системы налоговых льгот организациям, активно использующим их труд, финансирования программ общественных работ с использованием труда молодежи.

**В области социальных гарантий для педагогов и других работников образования:**

— восстановление федеральных гарантий оплаты труда и всех других социальных гарантий и льгот работникам образования, отмененных или урезанных с 1 января 2005 г. по ФЗ № 122;

— повышение в краткосрочной перспективе минимальной зарплаты всем работникам системы образования и бюджетной сферы в целом до прожиточного минимума за счет профицита федерального бюджета и стабилизационного фонда;

— увеличение ставок и окладов педагогическим работникам в среднесрочной перспективе до средней зарплаты в промышленности (в вузах — до двух средних зарплат в промышленности);

— принятие федерального закона «О статусе педагогического работника», предусматривающего в долгосрочной перспективе приравнивание педагогов к государственным гражданским служащим по уровню оплаты труда и социальных гарантий;

— закрепление в законе права на досрочную пенсию для всех педагогических работников образовательных учреждений для детей, а также для работников лечебных учреждений при стаже в 25 лет, причем не до 2012 г., как предусмотрено действующим законом, но без ограничения сроков;

— равное положение учреждений дополнительного образования по сравнению со школами и профессиональными учебными заведениями в отношении бюджетного финансирования, налогов, аренды и других условий. Равное положение работников дополнительного образования с другими педагогами в отношении уровня оплаты труда и социальных гарантий. Принятие федерального закона «О дополнительном образовании».

**В области содержания образования:**

— гражданская и патриотическая направленность образования. Ничего не приукрашивая и не скрывая, оно должно формировать у учащихся чувство любви к Отечеству, уважение к другим народам и государствам, стремление участвовать в делах общества;

— научность и фундаментальность преподавания. Необходимы государственные образовательные стандарты и программы нового поколения, безусловно, соответствующие современным научным представлениям, включающие фундаментальные основы наук;

— «инновационное обучение». Подготовка детей и молодежи к жизни в условиях современной и будущей цивилизации: введение в образовательные стандарты курсов, функционально необходимых человеку (информатика, иностранный язык), формирование экологической культуры, уважения к традициям и верованиям других народов и т. п.;

— сочетание обучения с разнообразными видами практики — от физической культуры и труда на производстве до практики общественной и творческой деятельности;

— сохранение светского характера образования в государственных и муниципальных учебных заведениях. Осознавая особую роль традиционных отечественных конфессий в формировании и развитии российской духовной традиции, мы полагаем, что государственные учебные заведения не должны быть местом для межконфессиональной конкуренции. Религиозное воспитание может осуществляться либо в негосударственных учебных заведениях, либо в государственных, но только на факультативной основе — по просьбам родителей, с согласия детей, под контролем органов управления образованием;

— сохранение академических свобод и многообразия политических и мировоззренческих позиций в преподавании гуманитарных наук;

**В области отношений образования со средствами массовой информации:**

— прямое законодательное предписание государственным и муниципальным средствам массовой информации выделять часть эфирного времени образовательным программам, подкрепленное налоговыми льготами для всех СМИ в части реализации ими таких программ;

— государственно-общественный характер управления государственными и муниципальными средствами массовой информации. При этом создаваемые при них наблюдательные советы должны обеспечивать не только представительство в эфире различных политических взглядов, но прежде всего интеллектуальное и нравственное здоровье народа, а не его развращение. Мы — противники политической цензуры, но общественный педагогический и нравственный контроль считаем возможным и необходимым.

**В области управления системой образования:**

— отказ от принятия федеральными органами власти документа «О приоритетных направлениях развития образовательной системы в РФ» и «Концепции участия РФ в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования», предусматривающих:

дальнейшую передачу образовательных учреждений на региональные и местные бюджеты,

изменение их организационно-правовых форм,

закрытие и приватизацию части учебных заведений и т. п.

— полный отказ от идеи превращения государственных образовательных учреждений в организации с особым статусом (АУ — автономные учреждения или ГАНО — государственные автономные некоммерческие организации);

— введение независимой от органов управления образованием государственно-общественной аттестационной службы на основе специального закона;

— отказ от перехода к 12-летнему обучению, как минимум, до решения финансовых проблем образования и вопросов содержания образования;

— добровольность ЕГЭ как формы итоговой аттестации для выпускников школ и как инструмента конкурсного отбора для вузов. Использование вузами накопленного опыта и поиск новых форм отбора талантливой и профессионально ориентированной молодежи (олимпиады, специальные школы и классы при вузах, учет профессиональной ориентации и практического опыта работы по будущей специальности и т. п.);

— развитие углубленного изучения отдельных предметов либо профильного обучения в старшей школе только на добровольной основе и при условии сохранения его общедоступности и бесплатности; отказ от принудительной «профилизации» всех детей; дополнительная бесплатная довузовская подготовка для тех, кто получил непрофильное образование в школе или желает изменить профиль;

— пересмотр решений по «реструктуризации» сельской школы. Сохранение школы и возможности качественного образования в каждом селе;

— добровольность участия вузов в Болонском процессе;

отказ от вступления в ВТО до тех пор, пока не будут обеспечены гарантии сохранения бесплатности, высокого качества и отечественных традиций в образовании.

**Только образовательная политика, опирающаяся на эти принципы, и объединение на ее основе всех сил и организаций, поддерживающих ее, независимо от политических позиций, способны осуществить общепризнанные лозунги мирового сообщества: «Образование — для всех» и «Образование — через всю жизнь», способна сделать отечественное образование более свободным и более социальным.**

Опубликовано: Народное образование. 2005. № 5. С. 9—19.



## Раздел 1. ФИЛОСОФИЯ ОБРАЗОВАНИЯ И ОБРАЗОВАНИЕ НОВОЙ СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКОЙ ПАРАДИГМЫ: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

### СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКИЕ ОСНОВАНИЯ СТРАТЕГИИ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ: РОЛЬ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ

Вопрос о том, может ли социально-философское исследование иметь прикладное значение, и, если да, каково соотношение его фундаментальных и прикладных аспектов, остается предметом старых, как мир, споров о сущности философии и ее общественном предназначении. Нисколько не отрицая значения познания ради познания, мудрости ради мудрости, культуры ради культуры, хотел бы обсудить с читателем некоторые социально-философские проблемы, представляющие практический интерес для граждан страны вообще, образовательного и научного сообщества в особенности. Отчасти эти проблемы стали предметом защищенной автором в 2001 г. докторской диссертационной работы на тему: «Социально-философские аспекты государственной образовательной политики в условиях радикальной трансформации российского общества», однако в данном случае этот предмет расширен за счет аналогичных аспектов государственной политики по отношению к науке.

#### 1. Основные понятия

Поскольку целый ряд понятий, используемых автором, отличается многозначностью, исследуется в рамках различных наук и даже в рамках одной научной дисциплины интерпретируется различным образом, начнем с их определения.

#### *Модернизация: понятие и «идеальные типы»*

В широкой трактовке *модернизация* — это процесс перехода от традиционного (доиндустриального) общества к современному (индустриальному) и далее — к постиндустриальному. В узкой интерпретации модернизация обычно связывается в литературе исключительно с индустриализацией и ее последствиями.

Логически возможны различные модели («идеальные типы») модернизации, которым исторически в большей или меньшей степени могут соответствовать ее особенности в тех или иных странах, поддающиеся типологизации по разным основаниям.

С точки зрения 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); 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 и в 1945 г. 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.

Наиболее важной для целей настоящей работы является типология модернизаций по характеру и предполагаемой траектории развития:

— *догоняющая модернизация (догоняющая конвергенция)* — базируется преимущественно на внешних стимулах и заимствует образцы и стереотипы культуры более модернизированных стран. Кроме этого, определение «догоняющая» указывает на отставание данного общества не только в уровне экономического и культурного развития, но и в скорости течения исторического времени, в темпах осуществления процесса модернизации;

— *опережающая модернизация (опережающее развитие)* — предполагает достаточный внутренний потенциал и по преимуществу внутренние источники развития, хотя отчасти

может базироваться и на внешних стимулах; развивает культурную традицию страны, в которой осуществляется; ставит целью не воспроизведение (хотя бы и в сокращенном виде) всех этапов эволюции или современного состояния наиболее модернизированных стран, но на основе анализа и прогноза тенденций развития цивилизации — «конструирование» ее состояния в обозримом будущем. Формула опережающей модернизации — обогнать, не догоняя.

В конкретной исторической ситуации начала 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 присутствовали в траекториях движения СССР, Японии, Китая, новых индустриальных стран, а также Индии, совершившей прорыв в области новых информационных технологий.

#### *Понятия образовательной и научно-инновационной политики*

Термин «политика» по количеству определений принадлежит к числу лидеров в социогуманитарных науках. Для целей настоящей работы 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. Соответственно, и в данной работе термины «образовательная политика» и «научно-инновационная политика» употребляются преимущественно для обозначения политического курса.

Большинство специалистов по философским и политическим наукам не рассматривают политику в области образования и науки в качестве самостоятельных направлений, в лучшем случае включая их 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 науки, а также соответствующих областей политики в обществе.

Как с теоретической, так и с практической точек 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 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 государства (экономической, социальной, информационной и т. п.). Практический смысл данной концепции заключается в том, чтобы побудить властвующую элиту учитывать образовательную составляющую и прогнозировать образовательные последствия всех политических решений и действий.

В самом общем виде образовательную политику можно определить как одно из ключевых направлений внутренней политики государства, имеющее целью создание экономических, институциональных и духовно-идеологических условий для осуществления основных функций образования, включая формирование определенного типа (или типов) личности, воспроизводство кадрового потенциала общества и воспитание граждан государства в соответствии с принятой системой ценностей.

По той же логике следовало бы различать понятия «политика в области науки» и «научная политика», однако в данном случае возникают трудности терминологического свойства. Термин «научная политика» имеет давно и прочно устоявшийся смысл и интерпретируется общественным сознанием как «научно-обоснованная политика». В интересующем нас аспекте понятие «научно-техническая политика», широко употребляемое

в нормативно-правовых актах, также не может быть аналогом понятия «образовательная политика», ибо, во-первых, строго говоря, не охватывает сферу политики в области гуманитарных наук, а во-вторых, указывает на влияние науки лишь в сравнительно узкой области общественной жизни — в сфере техники и отчасти производства.

В связи с этим для целей настоящей работы предлагается использовать понятие «научно-инновационная политика», которое:

а) охватывает не только научно-технические, но и гуманитарные аспекты политики в области науки;

б) указывает на необходимость и характер использования научных достижений для обновления всей общественной жизни, а не только техники и производства;

в) в отличие от понятия «политика в области науки» включает не только комплекс мер, предпринимаемых либо программируемых субъектами политического действия по отношению к науке как социальному институту, но и воздействие всех основных направлений внутренней политики государства на уровень развития науки, внедрение ее достижений и формирование научных представлений в общественном сознании. В этом отношении данное понятие аналогично понятию «образовательная политика».

Совершенно очевидно: представление об образовательной и научно-инновационной политике как комплексных направлениях внутренней политики государства может стать концептуальной основой системного (в отличие от отраслевого) подхода к управлению образованием и наукой в современных сложно организованных социумах. Однако на практике, по крайней мере в современной России, в абсолютном большинстве случаев преобладает не просто отраслевой, но ведомственный подход и, как когда-то выражался Президент США Р. Рейган, правая рука власти не знает, что делает крайняя правая.

*2. Образовательная и научно-инновационная политика как факторы модернизации и обеспечения национальной безопасности страны*

Исследование образовательной и научно-инновационной политики вообще, а в социумах, переживающих радикальные трансформации, в особенности, невозможно без анализа социально-политической роли образования и науки, важнейшими аспектами которой является воздействие этих общественных институтов на процесс модернизации и обеспечения национальной безопасности страны. Влияние образования и науки на процессы модернизации общества, хотя оно и не получило достаточно полного освещения в литературе, вполне очевидно. Напротив, взаимосвязь образования и науки с национальной безопасностью еще недавно воспринималась как нонсенс либо интерпретировалась крайне узко (секретные научные разработки, в т. ч. новых видов вооружений, военная подготовка, обучение специалистов для спецслужб и т. п.).

Между тем, не совпадая ни по объему, ни по содержанию, ни по аспекту отражения реальности, понятия «модернизация» и «национальная безопасность» с точки зрения их научно-образовательных аспектов имеют между собой много общего, и это не случайно, ибо в современном мире национальная безопасность любого народа может быть обеспечена только на базе успешной модернизации. Модернизация — одно из необходимых условий национальной безопасности, условие интегральное, определяющее, но не исчерпывающее.

*Национальная безопасность в научно-образовательном измерении*

Разумеется, при таком подходе проблема национальной безопасности должна быть выведена из плоскости национального вопроса. Национальная безопасность — не безопасность одного из этносов, проживающих на территории данной страны, пусть даже самого крупного, ведущего этноса. 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 Т. Рузвельта, который предложил данный термин, через «школу политического реализма» до современных теоретиков.

Рассматриваемые в контексте воспроизводства человеческого потенциала, образование и наука выступают универсальным 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.

Совершенно очевидно:

1) экономическая и военная безопасность современного государства немислимы без квалифицированных кадров;

2) технологическая безопасность невозможна без тех же кадров и научных разработок;

3) по поводу экологической безопасности зарубежные и отечественные специалисты по инвайронментальной социологии сходятся во мнении, что без новой культуры выживания, без так называемого инновационного обучения человечество обречено на катастрофу. Спорят лишь о том, сколько времени осталось цивилизации на осознание губительности технологической экспансии, не подкрепленной духовным совершенствованием, — 40, 70 или 100 лет;

4) что касается безопасности культурного развития, выделяемой многими специалистами, то образование как фундамент культуры, несомненно, является ее основой, а наука — одним из важнейших компонентов, значение которого нарастает пропорционально уровню развития технологической цивилизации;

5) и, наконец, ни одна общественная система, ни одно государство не может нормально развиваться при отсутствии специфического феномена, «стержня» культуры — 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.

Интересно, что некоторые показатели научно-инновационной политики прочно и достаточно давно введены исследователями в систему параметров национальной безопасности. Так, по мнению Г. В. Осипова, одним из таких показателей является выделение на научные исследования не менее 2% от ВВП<sup>1</sup>. Однако в большинстве работ, посвященных национальной безопасности, образовательная проблематика вообще не выделяется, а равно отсутствует понимание непосредственной связи уровня национальной безопасности и степени модернизации страны. В этой связи представляется необходимым в первом приближении сформулировать систему образовательных параметров национальной безопасности. Эта система могла бы отчасти основываться на принятых в международной практике индикаторах, поставленных в иной контекст, и, в частности, включить в себя показатели, фиксирующие:

— долю расходов на образование от ВВП, от расходной части консолидированного бюджета и бюджетов различных уровней;

— среднее число лет обучения населения старше 16 лет;

— средние показатели уровня знаний обучающихся, получаемые при сравнительных международных исследованиях;

— долю выпускников образовательных учреждений среднего (полного) общего образования, учреждений всех уровней профессионального образования (за исключением политехнического), признанных практически здоровыми по медицинским показателям;

— численность в расчете на 10 тыс. населения студентов высших учебных заведений, учреждений среднего профессионального образования, а также учащихся в системе начального профессионального образования;

— долю выпускников учреждений среднего (полного) общего и профессионального образования, имеющих положительную социальную мотивацию, выявляемую при социологических опросах. Совершенно очевидно: отражая основные аспекты проблемы (количественные, качественные, ценностные), данная система показателей отнюдь не является исчерпывающей и нуждается в дальнейшей разработке<sup>2</sup>.

*Образование и наука как основа модернизации России*

В контексте государственных (национальных) интересов существует целый ряд факторов, объективно превращающих образование и науку в основу модернизации России. Назовем некоторые из них.

1. Высокий уровень развития этих социальных институтов в советский период. Как известно, СССР был второй научной державой мира и располагал одной из лучших

<sup>1</sup> Осипов Г. В. Россия: Национальная идея. Социальные интересы и приоритеты. М., Фонд содействия развитию социальных и политических наук, 1997. С. 47.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Смолин О. Н. Социально-философские аспекты государственной образовательной политики в условиях радикальной трансформации российского общества. М., 2001. С. 89.

в мире систем образования. Популярный тезис о том, что эта система была лучшей в мире, трудно доказуем, однако ее передовые позиции в докомпьютерный период подтверждены сравнительными социологическими исследованиями.

2. Высокая инерционность систем образования и науки, связанная с характером преемственности в культуре вообще, а также с длительным циклом воспроизводства и особой ролью моральных стимулов к труду в этих сферах общественной жизни в частности. Эта высокая инерционность проявилась в ходе российских радикальных трансформаций 1990-х гг., когда качественные сдвиги в области образования и науки (хотя к последней это относится в меньшей мере) были выражены значительно слабее, чем, например, в политической жизни. В то же время чрезвычайно сложными оказались задачи поддержания необходимого уровня названных социальных институтов как ключевых сфер культуры, обеспечивающих преемственность «старой» и «новой» общественных систем.

3. Ограниченность других модернизационных ресурсов, отвечающих требованиям постиндустриальной революции: предложения ряда отечественных политических лидеров 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, в свою очередь, может быть осуществлена, прежде всего, на основе развития наукоемких технологий и кадров высшей квалификации, обладающих значительным творческим потенциалом<sup>1</sup>. В этой связи создание громадного стабилизационного фонда на фоне хронического недофинансирования образования, медицины, науки и культуры представляется абсурдом, тогда как его превращение в инвестиционный фонд (фонд будущих поколений) — «категорическим императивом» для национальной безопасности и модернизации страны. Забегая вперед, стоит заметить: на взгляд автора, не менее половины дополнительных доходов федерального бюджета необходимо инвестировать в «человеческий капитал».

4. Исчерпанность возможностей осуществления «варварской» модернизации, причем как левого, так и правого толка. История России (и не только России) знает примеры того, как 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 доиндустриальной цивилизации (петровские реформы), либо на стадии экстенсивной индустриализации (сталинский «перелом»). Построение же постиндустриального общества в прямом и переносном смысле на костях миллионов людей представляется невозможным по причинам, связанным, с одной стороны, с принципиальным изменением роли «человеческого фактора» в современных индустриальных и социальных технологиях, а с другой, — с продолжающейся в стране с 1992 г. демографической катастрофой.

Во-вторых, даже «варварские» модернизации в досоветский и особенно в советский периоды во многом базировались на форсированном развитии образования и науки, хотя этому развитию нередко придавался гипертрофированно идеологический характер. Вопрос о том, когда соответствующая необходимость будет практически реализована постсоветской отечественной политической элитой, остается открытым. В любом случае **императивом времени является формула: через образование и науку — к реформированию общества в интересах большинства народа.**

Из сказанного следует, что методы реформирования науки и образования в России не могут быть заимствованы из других сфер общественной жизни, в том числе в силу высокого уровня развития этих социальных институтов в Советском Союзе и их высокой

---

<sup>1</sup> Министр финансов России А. Кудрин объявил о намерении в 2007 г. обеспечить объем ВВП, равный его величине в 1990 г. Если этот прогноз будет реализован, во-первых, определится цена отечественных радикальных трансформаций в единицах исторического времени — 17 лет (мировой рекорд продолжительности экономического кризиса в мирное время, по меньшей мере, за четыре века Новой и Новейшей истории человечества); во-вторых, достижение выраженного в денежной форме объема ВВП 1990 г. отнюдь не означает, что этот объем будет достигнут и в натуральных показателях, поскольку значительную его часть образуют доходы от нефти, резко выросшей в цене.



инерционности. Ныне для обеспечения модернизации страны сохранение высокого образовательного и научного потенциала важнее проведения реформ. Эволюция здесь принципиально предпочтительнее революций.

*Глобальный контекст российской модернизации. Проблема социально-образовательного детерминизма как новой философско-социологической парадигмы*

В глобальном контексте роль науки и образования в модернизации и обеспечении национальной безопасности России связана с перспективами ее перехода к информационному обществу («обществу профессионалов», «обществу знаний» и т. п.), в связи с чем в общественной жизни лидирующих в экономическом развитии государств происходит ряд качественных изменений.

Так, согласно далеко не полным данным, в начале 1990-х гг. «накопленный человеческий капитал в развитых зарубежных странах превышал объем вещного основного капитала в среднем в 1,5 раза, а вклад знаний и образования в прирост валового внутреннего продукта (ВВП) оценивался примерно в 60%»<sup>1</sup>. «Удельный вес сферы услуг в ВВП в начале XXI в. варьирует в пределах от 62% в Японии до 72% в США, а в ее составе опережающими темпами развиваются услуги социально-культурного профиля (сферы образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания и т. д.)»<sup>2</sup>.

Происходящие в современном обществе процессы в определенном смысле аналогичны тому, что совершалось в период индустриализации, хотя и на качественно новом уровне. Как известно, в условиях доиндустриальной цивилизации до 90% населения были заняты в сельском хозяйстве при хронической нехватке продуктов питания и периодически возникающих «голодовках» целых регионов, стран и даже континентов. Однако, как впоследствии выяснилось, условием решения продовольственной проблемы, похоронившим «железный закон» Мальтуса, стало ... переселение большей части крестьян в города и, соответственно, их перемещение из сферы сельского хозяйства в промышленное производство. Аналогичным образом, в настоящее время для того чтобы обеспечить удовлетворение основных рационально обоснованных материальных потребностей человека, большая часть работников должна переместиться из сферы материального производства в производство духовное<sup>3</sup>.

Точно так же, если в условиях классической индустриальной экономики ведущую роль в расширенном воспроизводстве играло так называемое первое подразделение первого подразделения (производство средств производства для производства средств производства), то в условиях постиндустриальной системы аналогичная роль обеспечивается воспроизводством человеческого потенциала и прежде всего образованием<sup>4</sup>. Помимо этого, а отчасти благодаря этому, как было многократно показано отечественными и зарубежными экономистами (С. Г. Струмилин, Э. Денисон), уже в XX в. образование стало областью с наиболее высокой отдачей долгосрочных инвестиций.

В свете всего сказанного представляется возможным высказать следующую гипотезу: одним из главных социально-философских оснований стратегии модернизации современного общества (в том числе, разумеется, и российского) должен стать социально-образовательный детерминизм, который выступает не отрицанием, но новой фазой развития детерминизма социально-экономического, ибо означает не отказ от признания определяющей роли экономической сферы в развитии общества, но признание ведущей роли образования в развитии современной экономики как фундамента общественной жизни.

Забегая вперед, отметим, что эта гипотеза в случае ее принятия в качестве основы управленческих решений предполагает значительные изменения в курсе отечественной социально-экономической политики и внутренней политики в целом.

*3. Противоречия федеральной образовательной и научно-инновационной политики в постсоветской России*

В российском общественном сознании стало едва ли не общим местом мнение о том, что отечественная социальная реальность — реальность особого рода, которая изобилует пара-

<sup>1</sup> Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2002—2003. Роль государства в экономическом росте и социально-экономических реформах. М., 2003. С. 19.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Бузгалин А., Колганов А. Теория социально-экономических трансформаций. М.: ТЕИС, 2003. С. 63.

<sup>4</sup> Бузгалин А., Колганов А. Глобальный капитал. М.: УРФФ, 2004. С. 83.

доксами. Большинство писавших на эту тему, включая столь различных мыслителей, как П. Чаадаев и Н. Бердяев, видели причины такой парадоксальности в особенностях отечественного культурного развития. Намереваясь изложить ниже иную точку зрения, отметим в данном случае, что парадоксами изобилует также отечественная образовательная и научно-инновационная политика постсоветского периода, причем это отнюдь не те парадоксы, другом которых поэт считал гения. Вот лишь некоторые тому примеры.

*Парадокс № 1. Утверждение экономического детерминизма в качестве основы отечественной государственной политики посредством критики...«экономического детерминизма».*

Общеизвестно: новая экономическая и политическая философия в постсоветской России утверждалась ее «отцами-основателями» как противовес официальному «советскому марксизму». Характеристика последнего не входит в задачи автора, хотя, как представляется, именно к нему вполне применимы известные слова К. Маркса, отказывавшегося признать себя «марксистом». В данном случае важно другое: провозглашая основным методологическим пороком отвергаемого марксизма узко экономический подход, на месте отвергнутого «экономического детерминизма» его критики утвердили новую версию... экономического детерминизма. Причем в виде двух примитивизированных его разновидностей: монетаризма и концепции собственности как доминирующего (едва ли не единственного) фактора экономической эффективности.

Во-первых, подобно тому, как на рубеже 1920–1930-х гг. большевики определяли успехи «социалистического строительства» в СССР процентом коллективизации, так и антибольшевики (на самом деле — необольшевики наизнанку) в 1990-х гг. измеряли эффективность рыночных реформ процентом приватизированных отечественных предприятий.

Во-вторых, важнейшим инструментом управления экономикой постсоветскими Правительствами было признано регулирование (точнее, предельное ограничение) объема денежной массы, и тем самым экономический детерминизм, признающий экономику фактором, непосредственно определяющим едва ли не всю общественную жизнь, был не просто сохранен, но редуцирован к детерминизму финансовому. Использование методологии экономического детерминизма, да к тому же в примитивизированной форме, означало, естественно, отнесение образовательной и научно-инновационной политики к периферийным направлениям внутренней политики государства со всеми вытекающими последствиями.

Между прочим, стоит отметить, что часть бывших советских марксистов, критикуя новый экономический подход и доказывая невозможность механического переноса рыночных отношений с Запада на почву иной культуры, в свою очередь, фактически опиралась на социо-культурный детерминизм М. Вебера. Впрочем, с инверсией традиционных методологий и политических платформ в постсоветской России мы еще встретимся.

*Парадокс № 2. Коллективный квазидипов комплекс в управленческих структурах.*

Вряд ли в отечественной истории удастся найти другой период, подобный постсоветскому, когда бы в составе правящей политической элиты было так много людей с учеными степенями и, вместе с тем, когда бы в мирное время наука и образование оказывались в столь критической финансово-экономической ситуации. Сторонник фрейдистской парадигмы мог бы, вероятно, 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<sup>1</sup>.

Представляется, однако, что фрейдизм, вообще мало продуктивный при объяснении макросоциальных процессов, вообще не имеет отношения к парадоксам отечественной образовательной и научно-инновационной политики, объяснение которым будет дано ниже.

Весь мировой опыт XX в., и в особенности второй его половины, свидетельствует: при сколько-нибудь продуктивном экономическом механизме именно инвестиции в образование в долгосрочной перспективе оказывались наиболее эффективными и определяли успех модернизации общества. Практически все страны, сумевшие добиться на опре-

<sup>1</sup> К середине 1990-х гг. восходит легенда (впрочем, похожая на правду), согласно которой на одном из заседаний правительства премьер В. Черномырдин задал своим коллегам вопрос: «Кто из вас имеет ученые степени? Поднимите руки». А когда выяснилось, что степени имеют все, продолжил риторически: «За что же вы так не любите науку, мать вашу?»

деленных 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 сравнительно высокий уровень жизни относительного большинства населения становились базой стабильности и демократии западного типа. Такая закономерность прослеживается в послевоенной истории Германии, Японии, Южной Кореи, Италии.

В отечественной истории аналогичная закономерность, хотя и с учетом качественных различий между общественными системами, также проявлялась на протяжении ряда десятилетий (1930—1960-е гг.). Затем тенденция изменилась в худшую сторону, а в 1990-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 России середины 90-х гг. не более четверти к уровню расходов 1970 г. Принимая во внимание рост после 17 августа 1998 г. курса доллара почти в 4,5 раза, рост цен — не менее чем в 2,5 раза, при увеличении расходов на образование в федеральном бюджете 1999 и 2000 гг. приблизительно на 75%, а заработной платы работников образования — менее чем на 70%, представляется возможным оценить сокращение реальных расходов на образование в России во второй половине 90-х гг. приблизительно еще в 2 раза.

Согласно заявлению председателя Правительства РФ М. Фрадкова, к началу 2005 г. ВВП на душу населения в России оказался в 3—4 раза ниже, чем в других странах «восьмерки». При этом на здравоохранение в этих государствах затрачивается 6—8% ВВП, а в России — 3%; на образование, соответственно, 4—6% и менее 4%.

«Можно ли в таких условиях рассчитывать, — задал вопрос премьер, — что без дополнительных финансовых вложений социальные реформы дадут ожидаемый эффект?»<sup>1</sup> Ответом на этот вопрос стал, видимо, проект Федерального бюджета на 2006 г., предусматривающий при увеличении федеральных расходов в целом на 40% рост расходов на образование (за вычетом компенсаций федеральным образовательным учреждениям за утрачиваемые налоговые льготы) менее чем на 30%.

Еще более тяжелые потери понес в постсоветский период научный потенциал страны. Приведем мнение экспертов.

«По сравнению с 1992 г. численность научного персонала сократилась почти вдвое: с 1532,6 тыс. человек до 870,9 тыс. человек. К началу 2004 г. в научном секторе исследованиями и разработками занималось 866, 2 тыс. человек. Численность исследователей снизилась с 804,1 тыс. человек до 414,7 тыс. человек, т. е. также почти вдвое. Таким образом, утверждение об оттоке кадров из науки более чем справедливо»<sup>2</sup>. По другим данным, в России число специалистов в сфере НИОКР сократилось с 1,9 млн. в 1990 г. до 772 тыс. в 1999 г., а федеральное финансирование науки в 1990-х гг. — приблизительно в 20 раз.

Несмотря на некоторое расхождение с данными, приведенными М. Фрадковым, авторы «Доклада о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации» рисуют в целом ту же картину: «На науку в России в последние годы направляется 1,6% ВВП. В развитом мире — в среднем не менее 2—2,2%, на образование, соответственно, — около 3% и 6%, на охрану здоровья — 2,4—3,5% и от 8 до 14% ВВП. И это при кратном разрыве в объеме общественного продукта»<sup>3</sup>.

Как уже отмечалось, согласно стандартам, принятым в индустриально развитых странах, предельно допустимым для национальной безопасности уровнем расходов на науку принято считать 2% ВВП. Что касается расходов на науку, то в 1990 — начале 2000-х гг. они составляли приблизительно 0,3% от ВВП страны. Поскольку в Федеральном бюджете

<sup>1</sup> См. стенограмму пленарного заседания Госдумы 9 февраля 2005 г.

<sup>2</sup> Сколько стоит Россия / Под ред. И. А. Николаева. М., 2004. С. 220.

<sup>3</sup> Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2002 — 2003. Роль государства в экономическом росте и социально-экономических реформах. М., 2003. С. 28.

на 2005 г. раздел «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» упразднен, определение этого показателя стало вообще затруднительным.

В Федеральном Законе № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. на протяжении восьми лет (1996 — 2004) действовал норматив об обязанности государства выделять на науку не менее 4% расходной части Федерального бюджета, однако в действительности эти расходы не превышали 2%. На совместном заседании Совета безопасности России, Президиума Госсовета и Совета при Президенте РФ по науке и высоким технологиям, которое состоялось 30 марта 2002 г., было принято решение довести расходы Федерального бюджета на науку до 4% к 2010 г. (т. е. поэтапно исполнить закон), а также утвержден график наращивания таких расходов по финансовым годам. Однако Федеральным Законом № 122 от 22 августа 2004 г. (так называемый «закон о монетизации») положение о выделении 4% расходной части Федерального бюджета на науку было из законодательства исключено. Почти одновременно Еврокомиссия приняла рекомендацию к странам — членам Евросоюза: увеличить расходы на науку за счет всех источников до 3% ВВП.

*Парадокс № 3. Попытка вхождения в цивилизацию по пятной траектории.*

Отечественные политические лидеры (по европейским меркам «новые правые») на протяжении 1990-х гг. 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, противцивилизационные тенденции в политике государства в отношении образования и науки явно преобладали над процивилизационными. Помимо приведенных выше данных о сокращении финансирования образования и науки, а также численности научного персонала, это относится и к такому ключевому направлению политики государства, как отношения собственности.

История образовательной политики индустриально развитых стран, а равно и европейских стран с переходной экономикой, не знает примеров сколько-нибудь массовой приватизации образовательных учреждений. Напротив, история постсоветской России примерами попыток такой приватизации изобилует. Так, в первой половине 1990-х гг. правительственными структурами было разработано не менее пяти законопроектов, направленных на обеспечение «обвальной» приватизации в сфере образования; в 1998 г. — проект приватизации вузов<sup>1</sup>; наконец, в 2004 г. — предложения о приватизации учреждений дополнительного профессионального образования<sup>2</sup>.

Между тем, для любого неидеологизированного специалиста последствия массовой приватизации образования очевидны:

— 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 — разрушение системы образования в короткие сроки.

*Парадокс № 4. Преумножение критикуемых ошибок прошлого.*

Чем более новая, постсоветская власть критиковала ошибки прежней, тем более она их повторяла и умножала. В частности, после массивной критики социальной политики советского периода худшие черты ее последних лет — «остаточный» принцип фи-

<sup>1</sup> Подробнее см. Смолин О. Н. Знание — свобода. М., 1999. С. 85—87, 106—114.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Смолин О. Н. Крестики — нолики // Народное образование. 2005. № 1. С. 20—27.

нансирования культуры, науки, образования и обесценивание высококвалифицированного труда — оказались не преодоленными, но доведенными до логического конца.

Напомню: в 1940 г. зарплата работников образования практически равнялась ее уровню в промышленности (97%); в 1970 г. составляла 72,7%; в 1990 г. — 65%<sup>1</sup>; в настоящее время она опустилась почти до 50%<sup>2</sup>. Даже Президент РФ в Послании Федеральному Собранию 2005 г. отметил: «В то же время реальный уровень оплаты труда в этих отраслях все еще ниже, чем в конце 80-х гг., а средняя зарплата в бюджетной сфере значительно ниже средней зарплаты по стране: из 18 ставок единой тарифной сетки 12 — ниже прожиточного минимума, т. е. для большинства работников бюджетных организаций риски попасть в зону бедности крайне высоки. И столь унижительное положение мешает людям эффективно и творчески работать»<sup>3</sup>.

Учитывая, что в индустриально развитых странах мира зарплата педагогических работников выше средней по стране, совершенно очевидно, что и в этом отношении российские «реформы» имеют противозивилизационный характер.

На протяжении всего десятилетия 1990-х среди различных профессиональных отрядов работники образования и науки по уровню оплаты труда входили в первую пятерку снизу, наряду с работниками здравоохранения, культуры и сельского хозяйства. Лишь к концу первой «пятилетки» XXI в. зарплата в науке превысила среднюю по стране. В апреле 2004 г. ее уровень составил около 8000 рублей или 124% среднего уровня по экономике<sup>4</sup>. Прощитруем еще раз все тот же источник: «Небезынтересно вспомнить, что в Советские времена самую высокую официальную зарплату получал Президент академии наук СССР: 700 руб. по должности плюс 500 руб. за звание академика, так называемую академическую стипендию. Итого получалось 1200 руб. Если учесть, что средний оклад у Первых секретарей обкомов в то время был 500—600 руб. в месяц, становится понятным уровень материального благополучия главного академика. Но тогда и простые ученые хорошо зарабатывали. Сейчас с начала 2003 г. «академическая стипендия» составляет 20 тыс. руб. в месяц (постановление Правительства РФ от 24 октября 2002 г. № 770). Академики РАН не обделены вниманием: надбавка превышает среднюю зарплату в отрасли почти в 3 раза!»<sup>5</sup>

К сказанному стоит прибавить, что, во-первых, зарплата профессора вуза в Советские времена составляла 500 руб., т. е. была сравнима с официальной зарплатой Первого секретаря обкома, а, во-вторых, что 20 тыс. руб. (или 700 долл.) — это достаточно скромный доход менеджера средней руки в более или менее успешно работающей московской фирме.

Как известно, на съезде профсоюза работников образования и науки 4 апреля 2005 г. министр А. Фурсенко говорил о двукратном повышении зарплаты педагогов в течение трех лет. Через три недели, 25 апреля, Президент уточнил: «Считаю необходимым в течение трех лет добиться повышения доходов «бюджетников» в реальном выражении не менее чем в 1,5 раза. То есть в ближайшие годы зарплаты «бюджетников» должны расти как минимум в 1,5 раза быстрее, чем цены на потребительские товары». 15 июня в Госдуме министр образования и науки утверждал, что между его обещаниями и заявлением Президента нет никакой разницы. Однако это, мягко говоря, не совсем так.

Во-первых, простой расчет показывает, что при 10%-ой инфляции (без учета сложных процентов) зарплата педагогов, при оптимистической интерпретации слов Президента, вырастет на 80% (50% + 10% x 3). Если же верить прогнозам Правительства об инфляции, убывающей по 2% в год, получается и того меньше: 50% + 10% + 110% x 8% + + 118,8% x 6% = 76% (округленно).

Во-вторых, Президент поставил задачу приблизить зарплату «бюджетников» к средней зарплате в стране, даже не вспоминая только что отмененную статью 54 Закона РФ «Об

<sup>1</sup> См. *Смолин О. Н.* Знание — свобода. М., 1999. С. 164.

<sup>2</sup> По данным Федеральной службы государственной статистики в 2003 г. это отношение составило 51%.

<sup>3</sup> Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва. Кремль. 25 апреля 2005 г.

<sup>4</sup> Сколько стоит Россия // Под ред. И. А. Николаева М., 2004. С.222.

<sup>5</sup> Там же. С. 222.



образовании», согласно которой ставки педагогических работников должны быть выше средней зарплаты в промышленности. Легко подсчитать, что при современных темпах экономического роста и в 2008 г. зарплата (а не ставка) педагога не превысит 2/3 зарплаты производственников.

Главное же совершенно очевидно: будет ли начинающий российский учитель, работающий на одну ставку, через три года получать вместо полутора тысяч три тысячи рублей в обесцененных деньгах или, в пересчете на современные деньги, две с небольшим тысячи, качественно это ничего не изменит. Никакого прогноза насчет того, как именно и в какие сроки будет повышаться заработная плата в 2006—2007 гг., министр не привел. Созданная по этому вопросу рабочая группа депутатов Госдумы, в состав которой входит автор, в весеннюю сессию 2005 г. не собралась ни разу.

Напомню: дополнительные доходы Федерального бюджета (618 млрд. руб. в 2004 г., 882 млрд. руб. в первом полугодии 2005 г., т. е. в пересчете на год немногим менее двух триллионов, 776 млрд. руб. по проекту Федерального бюджета на 2006 г.) позволяют увеличить зарплату интеллигенции не в 1,5, а в несколько раз, и немедленно, а не за три года.

Предложенный автором в качестве социально-философского основания стратегии модернизации России социально-образовательный детерминизм, среди прочего, предполагает и более высокий (по сравнению с теми, кто создает вещное богатство) уровень оплаты труда тех, кто формирует человеческий потенциал как главный двигатель постиндустриальной экономики. «От противного» доказательством этому тезису может служить тот факт, что индекс развития человеческого потенциала в России в последние годы регулярно оказывается ниже, чем, например, в Белоруссии, где зарплата работников образования составляет 90% от ее уровня в промышленности.

*Парадокс № 5. Инверсия политических противоположностей — синдром «казарменного» либерализма и «либерального» социализма.*

Согласно стандартным представлениям (впрочем, справедливым лишь отчасти), в условиях классической расстановки политических сил, социалисты, руководствуясь принципом справедливости, стремятся к созданию социальных гарантий для большинства населения путем перераспределения доходов граждан через бюджет (как иногда говорят, предпочитают делить «рыбу»). Напротив, согласно тем же представлениям, либералы ориентируются на стимулирование экономической активности граждан, создавая им возможности самостоятельно зарабатывать деньги (в аналогичных терминах — раздают «удочки»).

В противоположность этому, в постсоветской России образовательная и научно-инновационная политика правящей элиты, регулярно прокламирующей проведение радикальных либеральных реформ, тяготела, скорее, к принципу: ни «рыбы», ни «удочек». В то же время представители левой (в том числе социалистической) оппозиции регулярно отстаивали свободу для участников образовательной и научно-инновационной деятельности, включая свободу экономическую. Вот лишь один пример.

Как известно, в индустриально развитых странах организации, отнесенные к некоммерческому сектору, включая образовательные и научные, налогов не платят вовсе либо пользуются широким спектром налоговых льгот. Среди прочего, такие льготы используются в целях привлечения в некоммерческий сектор частных инвестиций и создания тем самым системы многоканального финансирования образования и науки. Напротив, отечественные «радикальные реформаторы» на протяжении 1990-х г. пытались ликвидировать (а в начале XXI в. в значительной степени ликвидировали) систему налоговых льгот для образовательных учреждений и научных организаций, восходящую в России к Указам Петра I. В постсоветский период эта система была предложена и долгое время защищалась парламентскими комитетами по образованию и науке, которые по составу депутатов и персоналиям руководителей представляли, преимущественно, левую политическую оппозицию.

Между прочим, рассчитанный Комитетами по образованию и науке Госдумы II и III созывов на основе результатов голосований по всем законам и законопроектам, связанным с образованием, рейтинг поддержки образования депутатскими объединениями оказывается неизменно высоким в левой части политического спектра (постоянно лидировала фракция КПРФ) и столь же неизменно низким в его правой части (последние места регулярно занимали фракции «партии власти»). При этом деление на левых и правых

осуществлялось не в соответствии с самоидентификацией политических течений, но на основе их реальной политики (так, например, если оценивать не PR-декларации, а политические инициативы и результаты голосований, партия «Единая Россия» оказывается заметно правее, чем «Союз правых сил», не говоря уже о «Яблоке»)<sup>1</sup>. Именно голосами фракций «Единство» — «Единая Россия», «Отечество» — «Единая Россия», ЛДПР, а временами и «Союза правых сил» и др. в третьей Госдуме, а также фракции «Единая Россия» в Госдуме четвертого созыва были приняты все законы, направленные на ликвидацию налоговых льгот для образовательных учреждений и научных организаций, и, соответственно, отклонены поправки, призванные обеспечить сохранение таких льгот.

Заслуживает внимания еще одно обстоятельство: представление о том, что все должны платить одинаковые налоги (образование наравне с табачными компаниями, медицина — с водочными, а инвалиды — с «новыми русскими»), наряду с квазиэгалитарной ваучерной приватизацией, выступает как очевидная политическая инверсия и пример того, как стереотипы примитивного «казарменного» коммунизма могут использоваться для введения не менее примитивного «дикого» капитализма с его колоссальным социальным неравенством.

*Парадокс № 6. Сочетание юридического фетишизма с юридическим нигилизмом.*

На протяжении 1990-х гг. и в первые годы XXI столетия корни многочисленных проблем в образовательной и научно-инновационной политике массовое сознание (в том числе общественное мнение соответствующих профессиональных сообществ) нередко склонно было видеть в отсутствии или недостатках законодательной базы. На те же недостатки обычно ссылались и представители исполнительной власти, по большей части игнорируя в то же время действовавшие законы.

Так, все минимально необходимые для развития систем образования и науки законодательные решения были приняты еще в 1990—1996 гг., причем на уровне как парламентской, так и президентской ветвей власти. Однако они и не исполнялись, и не отменялись. Постоянно провозглашая приверженность правовому государству, исполнительная власть делала вид, что законы для нее не писаны, либо объявляла эти законы «популистскими», «неисполнимыми», «некачественными» и т. п. Сказанное относится прежде всего к большому количеству норм и нормативов финансового характера, а также норм социозащитного характера в отношении обучающихся и работников обеих систем.

Ситуация изменилась лишь в начале XXI в. с появлением в третьей Госдуме достаточно прочного проправительственного большинства (так называемая «большая четверка», включавшая фракции «Единство», «Отечество — вся Россия», депутатские группы «Народный депутат» и «Российские регионы», а также по обыкновению примыкавшую к правительственному блоку фракцию ЛДПР). В этот период исполнительная власть могла уже позволить себе в значительной степени отказаться от юридического нигилизма, введя практику ежегодного приостановления всех предусмотренных законами, но не финансируемых, социальных обязательств при принятии Федерального Закона о Федеральном бюджете на очередной год.

Однако лишь вступление в силу ФЗ № 122 от 22 августа 2004 г. придало действиям Федерального Правительства легальный характер, разумеется, не путем поэтапного исполнения действовавших законов, но посредством их отмены. Этим невиданным в истории парламентаризма законодательным актом в общей сложности полностью или частично отменены 112 Федеральных Законов и иных нормативных правовых актов социального характера, а также внесены изменения (как правило, снижающие уровень социальных гарантий) в 152 таких акта.

Несмотря на все усилия представителей образования в Парламенте:

<sup>1</sup> Подробнее о рейтингах поддержки образования и результатах голосования по соответствующим законам, законопроектам, поправкам см.: *Смолин О. Н.* Знание — свобода. М., 1999. С. 43—53; *Смолин О. Н.* Излом: иное было дано? М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 2001. С. 278—295; *Смолин О. Н.* Чего стоит депутатская любовь к образованию? (рейтинг фракций и групп Государственной Думы третьего созыва) // *Русский мир.* 2003. № 6. С. 10—18; *Смолин О. Н., Комаров А. Е.* Стратегии образования: различия позиций депутатских объединений Государственной Думы // *Социс.* 2003. № 4; *Смолин О. Н.* Образовательная политика в Госдуме второго и третьего созывов: реальные позиции фракций и депутатских групп // *Народное образование.* 2003. № 2. С. 25—33.

— 3,5 млн. внебюджетных студентов государственных и негосударственных вузов рискуют получить скачкообразное повышение платы за обучение вследствие предполагаемой отмены налоговых льгот для образовательных учреждений (в том числе по налогу на имущество и земельному налогу — с 1 января 2006 г.);

— каждому седьмому бюджетному студенту грозит лишение права на бесплатное образование (в законе, правда, сохранена норма, согласно которой Россия обязана обучать за счет федерального бюджета не менее 170 студентов на 10 тыс. населения, однако исключено положение о запрете сокращать такие бюджетные места. Следовательно, Правительство получило право снизить их количество с 204 на 10 тыс. в настоящее время до 170, установленных законом);

— работники учреждений образования, здравоохранения, культуры и системы социальной защиты (за исключением учреждений федеральных) потеряли практически все государственные гарантии оплаты труда, кроме ее минимального уровня, устанавливаемого Федеральным Законом.

Помимо этого, полностью отменены федеральные законы:

— «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»;

— «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования»;

— «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях»;

— «О социальном развитии села» (в нем, в частности, была предусмотрена 25%-ная надбавка к зарплате для сельской интеллигенции, включая учителей, врачей и работников культуры);

— Постановление Верховного Совета РСФСР, регулировавшее уровень родительской платы за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях.

В тех же законах в области образования, которые не были отменены полностью, подверглись «секвестру»:

— статья «Государственные гарантии приоритетности образования»;

— положение, устанавливающее уровень оплаты труда педагогических и иных работников системы образования на уровне не ниже средней в промышленности;

— нормы, устанавливавшие право студентов вузов на бесплатный проезд к месту учебы и обратно, а также доплаты к стипендиям на питание. И т. д., и т. п., и пр.

Потери науки в результате принятия ФЗ № 122 оказались меньшими, но все же весьма значительными. Из Федерального Закона «О науке и государственной научно-технической политике» были, в частности, исключены два важных положения:

— об обязанности государства выделять на научные исследования не менее 4% от расходной части Федерального бюджета;

— о праве субъектов Российской Федерации финансировать и организовывать научные исследования (эту норму позднее частично удалось восстановить).

Возвращаясь к предыдущему парадоксу, стоит заметить, что ФЗ № 122 разрушил одновременно и социальные, и общедемократические (либерально-демократические) основы образовательного законодательства и законодательства в области науки. В результате его принятия из соответствующих законов были «вычищены» нормы не только «защитного» характера, но и положения, гарантировавшие академические свободы участникам образовательного процесса и экономические свободы образовательным учреждениям и научным организациям. Логика авторов закона оказалась не социальной, не либеральной и даже не бюрократической в смысле веберовской «рациональной бюрократии». Эта логика знаменует реинкарнацию бюрократии азиатской и отражает процесс «негативной конвергенции», т. е. объединения пороков (вместо достоинств) основных общественных систем XX в. (бюрократического социализма и первоначального и не менее бюрократического капитализма).

Итак, спустя почти 15 лет постсоветской истории парадокс сочетания юридического фетишизма с юридическим нигилизмом ушел в прошлое, однако образовательная и научно-инновационная политика от этого не выиграли: курс на понижение (или, в лучшем

случае, торможение развития) уровня человеческого потенциала отныне проводится в стране не вопреки закону, но на законном основании.

*Парадокс № 7. Консерватизм как фактор модернизации.*

В результате реализации принципов радикального экономического детерминизма во внутренней политике государства в постсоветский период российская наука и система образования оказались в более тяжелом финансово-экономическом положении, чем многие отрасли экономики и социальные институты. Однако уровень их деструкции значительно меньше, а эффективность — существенно выше по сравнению с аналогичными социальными системами. В свое время это было признано такими организациями, как Мировой банк, специалисты которого в 1994 г. отмечали более высокий в среднем уровень знаний российских школьников 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 целый ряд международных проектов в рамках всемирного десятилетия образования.

В этой связи вполне обоснованным представляется следующий тезис: помимо исходного высокого уровня в советский период, помимо специфической мотивации и исключительного чувства ответственности ученых и педагогических работников, сформированного, в частности, полутрадиционной авторитарной советской общественной системой, именно инерционность, консерватизм данных социальных институтов, обеспечивая сохранение духовного потенциала нации, оставляет России шансы на модернизацию в будущем. Напротив, радикальная революционная ломка образовательных и научных институтов привела бы к безнадежному отставанию от наиболее передовых стран. Видимо, отечественная образовательная и научно-инновационная политика — это тот редкий случай, когда справедливой оказывается формула Франца Йозефа Штрауса: быть консерватом — значит маршировать во главе прогресса!

*4. Ключ к парадоксам: концепция революции как исторической ситуации*

Как уже отмечалось, современные исследователи в большинстве случаев ищут ключ к объяснению противоречий отечественного политического процесса, включая образовательную и научно-инновационную политику, в российской культурной традиции в широком смысле этого слова.

Так, один из крупнейших специалистов по истории и теории культуры, сторонник семиотического подхода Ю. Лотман отмечал: «Идея самостоятельности экономического развития в Западной Европе органически связывалась с постепенным развитием во времени, с отказом от «подстегивания истории». В наших условиях этот же лозунг отягощен идеей государственного вмешательства и мгновенного преодоления пространства истории в самые сжатые сроки... Даже постепенное развитие мы хотим осуществить, применяя технику взрыва. Это... — суровый диктат бинарной исторической культуры!»<sup>1</sup>.

Не подвергая сомнению справедливость подобного утверждения, хотелось бы вместе с тем заметить, что сама отечественная ментальность («бинарная культура») во многом сформировалась под действием катастроф, включая войны и революции. Следовательно, путь выхода из логического круга лежит через поиск тех социально-исторических причин, которые обусловили одновременно и обилие революций, и соответствующий национальный менталитет.

*Политико-ситуационный анализ*

Изучение политических процессов в обществах, переживающих радикальные трансформации, требует не только критического использования основных парадигм социогуманитарной науки и применения известных научных методов, но и разработки новых методов, соответствующих объекту и предмету исследования. Одним из них может служить специально разработанный автором метод политико-ситуационного анализа, который, в частности, предполагает:

— выявление характеристик и закономерностей исторических ситуаций (наряду с закономерностями исторического процесса как целого и закономерностями различных социальных систем);

— определение множеств таких характеристик и закономерностей, каждое из которых описывает определенный тип исторических ситуаций и никакой другой;

<sup>1</sup> Лотман Ю. М. Культура и взрыв. М.: Гносис, издательская группа «Прогресс», 1992. С. 270.

— использование одного из таких множеств в качестве критерия отнесения исследуемой исторической ситуации к определенному типу;

— прогнозирование на основе параметров и закономерностей данного типа исторической ситуации основных сценариев ее развития и наиболее вероятного из них.

Именно этот метод автор использовал для анализа отечественного политического процесса первой половины 1990-х гг., что позволило сделать нетривиальный вывод о характере отечественного политического процесса, — вывод, который в последнее время находит все большее признание, подтверждая справедливость гегелевского замечания: истина рождается как ересь и умирает как предрассудок.

#### *Реформа или революция*

Социально-политические трансформации, происходившие в нашей стране в течение последних лет (начиная с прихода к власти М. Горбачева), в официальных политических документах и иной литературе в большинстве случаев квалифицируются как радикальные реформы. Между тем, политическая наука определяет социальную реформу как изменение какой-либо существенной стороны жизни общества при сохранении основ его экономического и государственного строя. Поскольку же и в экономике, и в государственном строе России в названный период произошли действительно коренные преобразования, определять характер всех этих изменений как реформистский не представляется возможным. В действительности, **в различные периоды новейшей российской истории в стране происходили как эволюционные, реформистские, так и революционные преобразования.**

Наряду с господствующей оценкой российского социально-политического процесса 1990-х гг. в качестве периода реформ, в литературе встречаются следующие его характеристики:

революция (с различными, подчас противоположными определениями);  
контрреволюция;  
реставрация;  
антиреволюция;  
смута и др.

Помимо идейно-политических воззрений авторов, придающих понятиям «революция», «контрреволюция», «реставрация», «реформы» ярко выраженный аксиологический аспект, помимо сложности и незавершенности самого процесса, такая разноречивость оценок обусловлена тем, что при кажущейся терминологической очевидности в эти понятия вкладывается весьма различное содержание.

По количеству определений термин «революция» вряд ли может сравниться с такими социально-философскими понятиями, как «общество», «цивилизация», «культура» или «личность», однако термин этот весьма многозначен, причем различные его значения наиболее четко раскрываются при логическом анализе понятия революции в парах с соотносительными категориями.

На общефилософском уровне исследования **в паре «революция — эволюция»** первая выступает как скачок-переворот (взрыв), как быстрое, стремительное, качественное изменение, преобразующее сущность системы; вторая — как постепенное количественное изменение при сохранении сущности или как постепенное качественное изменение. С этой точки зрения, социально-политический процесс в России 1990-х гг., как и аналогичные процессы в бывших социалистических странах, несомненно, представляет собой революцию. Достаточно указать на:

применение «шоковой терапии», в результате которого произошло «взрывное» движение от сверхцентрализованной экономики к практически нерегулируемой;

обвальный характер приватизации, темпы которой на порядок превосходили по интенсивности аналогичные процессы в индустриально развитых странах (например, в Великобритании в период правления М. Тэтчер) при противоположном социально-экономическом результате;

разрушение прежней государственности (Советского Союза);

политические перевороты, а также малую гражданскую войну в Москве (октябрь 1993 г.) и две локальные гражданские войны в Чечне (декабрь 1994 — август 1996 и август 1999 — март 2000), которые обычно являются верными спутниками революций, и т. п.

На уровне политологического анализа **в паре «революция — реформа»** выделяется целый ряд характеристик, по которым различаются эти категории:



- революция — коренное преобразование, реформа — частичное;
- революция радикальна, реформа более постепенна;
- революция (социальная) разрушает прежнюю систему, реформа сохраняет ее основы;
- революция осуществляется в значительной мере стихийно, реформа — сознательно (следовательно, в известном смысле реформа может быть названа революцией «сверху», а революция — реформой «снизу»).

С теоретической точки зрения важным во всех этих определениях является однозначная характеристика реформ как переустройства отдельных сторон, элементов системы, не затрагивающего ее основ, очевидная для подавляющего большинства специалистов. Впрочем, те же специалисты, переходя к анализу политических процессов в России, дружно называют реформами коренную ломку предшествующего общественного строя!

С точки зрения историко-социологической, в паре **«революция — реставрация»** революция интерпретируется как переход к новому типу общества (социетальной системы, цивилизации, формации), а реставрация — как возвращение к его прежнему типу. В этом смысле российские «реформы» 1990-х гг. если и не представляли собой прямую попытку реставрации дооктябрьской общественной системы, то, по крайней мере, содержали ярко выраженные реставрационные тенденции, по силе соперничавшие с модернизационными, а иногда их превосходившие.

Эти реставрационные тенденции проявлялись прежде всего в знаковой форме, в отношении к прежним символам: возвращение дореволюционного флага и герба; восстановление топонимов; коренное изменение отношения к символическим историческим фигурам (превращение большинства царей, несмотря на прокламируемые демократические ценности, из дьяволов в героев, а большинства генеральных секретарей — из героев в дьяволов); восстановление храмов и демонстративная религиозность политических лидеров и т. п.

При этом некоторые реставрационные проявления приобретали алогичный, полукурьезный, а то и трагикомический характер, лишней раз доказывающий справедливость гераклитова афоризма о невозможности вступить в одну реку дважды. Хорошо известно, например, что станции московского метро никогда никаких названий, кроме советских, не имели. Топонимы же типа Санкт-Петербург в Ленинградской области либо Екатеринбург Свердловской области невольно вызывают в памяти сатирико-фантастический рассказ о том, как в главном городе Старосибирске улица Красных партизан была переименована в Белобандитский проспект. Не менее парадоксально выглядит строительство «новоделов» на фоне продолжающегося разрушения действительно старинных храмов.

Еще более парадоксально выглядят попытки восстановления существовавших в дооктябрьской России социальных отношений и институтов — от сословий до монархической власти. Разумеется, мало кто станет возражать против освоения и развития культурного наследия дворянской интеллигенции или традиций казачества как особого российского субэтноса. Но когда поднимается вопрос о придании дворянам или казакам статуса сословий в качестве условия развития «новой России», то полезно чаще вспоминать азбучные истины социологии, согласно которым сословный тип социальной стратификации является признаком доиндустриальной средневековой цивилизации (феодализма), тогда как руководство постсоветской России неоднократно заявляло о намерении двигаться к цивилизации постиндустриальной.

В историко-аксиологическом аспекте в паре **«революция — контрреволюция»** первое из этих понятий означает прогрессивное преобразование, качественный скачок в движении общества вперед, тогда как второе — преобразование регрессивное, откат назад. Поскольку возникновение качественно новой общественной системы не всегда прогресс, а восстановление прежней не всегда регресс (революции тоже бывают консервативными), понятия реставрации и контрреволюции взаимосвязаны, но не тождественны. Последнее, подобно понятиям «прогресс» и «регресс», имеет ярко выраженный аксиологический акцент. В силу этого оценка тех или иных исторических событий как революционных или контрреволюционных является относительной и определяется двумя группами факторов: во-первых, объективными последствиями этих событий для общества, которые нередко выявляются спустя многие десятилетия; во-вторых, мировоззренческими и научными позициями исследователя, включая его отношение к проблеме общественного прогресса и методам преобразования общества.

В последнее время предприняты попытки, рассматривая проблему на политико-философском уровне, вынести ее решение за рамки традиционной «системы координат», введя для обозначения событий 1985—1991 гг. в Восточной Европе и Советском Союзе понятие «антиреволюция». При этом главный аргумент в пользу введения нового термина заключается в том, что эти события не только положили конец революционному циклу, связанному с Октябрем 1917 г., но и завершили целую эпоху революционности, порожденной Просвещением, более того, положили конец самой логике просветительской модернизации и связанной с ним революционности. «Изживание «просветительского революционизма», — отмечает Р. Саква, — означает отнюдь не то, что больше не будет восстаний, переворотов, мятежей и бунтов, а то, что изменился философский смысл подобных событий»<sup>1</sup>, а именно: «отсутствует универсальная система светских догматов, которая могла бы подкрепить надежды на то, что политический переворот откроет путь в царство справедливости, заложит основы лучшего мира»<sup>2</sup>.

При этом, согласно Р. Сакве, «отказ от революционного социализма был не «революцией наоборот»..., или сокращенно, контрреволюцией, а «противоположностью революции»..., т. е. оппозицией революционному процессу как таковому»<sup>3</sup>. Аргументируя данный тезис, автор концепции называет два, по его мнению, кардинальных различия между антиреволюциями и контрреволюциями: «во-первых, они (антиреволюции — *О.С.*) пытались преодолеть реальные революции, произошедшие в соответствующих странах в 1917 и 1945—1948 гг., и, во-вторых, они полностью отвергли всю логику революционного мышления, подчинявшую себе воображение европейцев на протяжении почти двух столетий»<sup>4</sup>.

Позиция Р. Саквы приведена здесь столь подробно не только вследствие ее оригинальности, но и для того, чтобы предоставить возможность читателю самостоятельно убедиться в не слишком высоком качестве ее аргументации.

Во-первых, едва ли не единственным реальным основанием этой концепции служит сравнительно мирный, «бархатный» путь осуществления большинства революций 1989—1991 гг. Однако этого явно не достаточно для радикальных выводов об «антиреволюционных революциях», ибо возможность мирного осуществления революций признавалась и прежде, в т. ч. даже такими радикальными революционерами, как основатели марксистской теории. Сказанное в значительной мере относится и к тезису о снятии противоположности между реформами и революцией. Такая противоположность в качестве абсолютной существовала лишь в головах революционеров-догматиков, тогда как в реальной жизни реформы нередко перерастали в революцию и практически всегда ее сопровождали, завершая в постреволюционный период процесс трансформации одной общественной системы в другую.

Во-вторых, не более убедительными выглядят аргументы в защиту отличий антиреволюции от контрреволюции: достаточно напомнить, что те, кого Ж. Кондорсе в конце XVIII в. именовал контрреволюционерами, также искали свои социальные идеалы не в будущем, но в прошлом (своей страны) или настоящем (феодальной Европы).

В-третьих, осуществление новейших революций в индустриальных обществах и к тому же в мирное время действительно отличается их от большинства предшественниц. Однако отсюда вовсе не следует, будто эти революции кладут конец просветительскому пониманию модернизации. Скорее, наоборот: их лидеры почти повсеместно выдвигали лозунг «возвращения в цивилизацию», представляющий собою по сути вариант хрущевского призыва «Догнать и перегнать», но не за счет более быстрого развития системы, а путем кардинального изменения типа общественного развития.

Логика поведения новейших российских «антиреволюционеров» по всем остальным параметрам, включая готовность к применению насилия, воспроизводила логику поведения их предшественников, несмотря на противоположную направленность социального действия и бесконечные заявления о разрыве с традициями прошлого. Возможно, имен-

<sup>1</sup> Саква Р. Конец эпохи революций: антиреволюционные революции 1989—1991 годов // Полис. 1998. № 5. С. 24.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же. С. 30.

<sup>4</sup> Там же. С. 26.

но эти заявления Р. Саква и принял за сущность процесса. Более того, утверждение о преодолении просветительской логики представляется безнадежно оптимистичным и в отношении политических лидеров индустриально развитых стран: войны в Югославии, Афганистане и Ираке убедительно показали, что и среди них преобладает революционно-просветительское стремление «железной рукой загнать человечество к счастью».

Наконец, в-четвертых, что касается легкости осуществления «договорных революций», то она находит свое вполне реалистическое объяснение в бюрократическом характере этих революций.

**Термин «смута»**, нередко используемый для характеристики современного этапа российской истории, не может быть определен через оппозицию к термину «революция», хотя некоторые авторы располагают его в категориальном треугольнике: «революция — инволюция — смута»<sup>1</sup>.

В действительности термин «смута», во-первых, представляет собой, скорее, образную характеристику, чем научную категорию либо понятие, характеризующее совокупность конкретных исторических событий, но не категорию политической или социологической науки. Во-вторых, при самых разнообразных трактовках применение данного термина к современному периоду российской истории некорректно, ибо это явно период революции либо инволюции (деградации, разложения). По логике вещей, смута должна заканчиваться восстановлением статус-кво с незначительными отклонениями в ту или иную сторону. В России же восстановление прежней системы невозможно.

Как уже отмечалось, в 90-е гг. XX в. термин «революция» для характеристики происходивших в стране процессов практически не применялся. Однако в начале нового века отказ от использования термина сменился его апологией, причем инициатива исходит как раз от тех, кто 10—15 лет назад не только в значительной степени определял характер трансформационных процессов, но и присвоил им наименование реформ, утверждая, что «Россия лимит на революции исчерпала».

Так, бывший помощник первого Президента России М. Краснов, отвечая на вопрос: «Что произошло в России в последнее десятилетие XX века?» заявляет: «Произошла революция. Причем Великая революция, т. е. масштабная смена общественного и государственного строя, всего уклада жизни»<sup>2</sup>. Ему вторит Г. Саттаров, другой помощник Б. Ельцина, отмечающий, что «общество, которое не умеет вовремя осуществить эволюцию, заслуживает революции», называющий события конца XX в. «наша великая буржуазная российская революция» и прогнозирующий ввиду ее незавершенности новые революции<sup>3</sup>.

Новое обращение к термину «революция» объясняется, на наш взгляд, следующими причинами:

а) период революционных преобразований в России завершен, наступил период стабилизации и реформирования постреволюционного политического режима. В новых исторических условиях правящей элите нет необходимости скрывать характер произошедшей в стране трансформации. Не случайно Президент РФ В.В. Путин уже в одном из телевизионных выступлений в октябре 2002 г. назвал события начала 1990-х гг. «бархатной» революцией;

б) если в конце 80-х — первой половине 90-х гг. прошлого века был дискредитирован термин «революция», то к началу XXI в. дискредитированным оказался и термин «реформа». Ныне в массовом сознании этот термин прочно ассоциируется прежде всего с ухудшением социально-экономического положения.

Итак, популярное на рубеже 1980—90-х гг., особенно в зарубежной публицистике, выражение «вторая русская революция» гораздо точнее отражает характер российского социально-политического процесса, чем термин «реформы». Самой слабой частью этой характеристики является порядковое числительное, ибо в зависимости от принятой системы отсчета и объема понятия (революция социальная или только политическая, предполагающая смену лидеров или резкий поворот политического курса) «вторая русская революция» может оказаться как третьей (после 1905 и 1917 гг.), так и шестой (после 1905,

<sup>1</sup> См. Ландау Г. Революция, бунт, смута // Новое время. 1994. № 40. С. 43—45.

<sup>2</sup> Эволюция российской государственности. М., 2001. С. 9.

<sup>3</sup> Там же. С. 44, 45.

февраля 1917, октября 1917, перехода к НЭПу и сталинского перелома), а скорее всего должна рассматриваться в контексте революционной эпохи (1917 — 1997 гг.).

*Революция как историческая ситуация*

Суть любой революции как исторической ситуации (независимо от конкретной расстановки общественных групп и их интересов) в ее чрезвычайном и первоначально деструктивном характере, который жестко навязывает участникам событий определенные направления деятельности, методы борьбы и стереотипы отношений, но вместе с тем может содержать в себе колоссальные инновационные потенциалы. Пока революция не началась, пока все идет «штатно», деятельность людей подчинена обычным нормам и происходит под контролем давно сформировавшихся социальных институтов. Но как только «механизм революции» запущен, привычные законы человеческой деятельности или работают «вхолостую», или подвергаются отрицанию, реализуясь с точностью до наоборот. Неким слабым аналогом могло бы быть сравнение работы человеко-машинных систем в привычном режиме и в режиме аварийном. Иначе говоря, у революции свои признаки и законы, принципиально отличные от параметров функционирования социальных систем и существенно отличные от признаков и закономерностей революционной ситуации, предшествующей революции во времени.

Чаще всего общие ситуационные закономерности революций — системно или бессистемно, в «сборе» или по отдельности, с теоретическим обоснованием или без него — уже назывались в работах теоретиков левого и правого направлений, убежденных адептов «религии революции» или ее не менее убежденных противников. Однако именно в силу политической остроты вопроса, во-первых, существует сравнительно мало примеров объективного, неидеологизированного его изучения, а во-вторых, общие ситуационные закономерности революций обычно принимаются за конкретно-исторические и довольно часто — сознательно или бессознательно — приписываются лишь той (или тем) революции, идеология которой противоречит убеждениям аналитика. В особенности это относится к так называемым «первородным грехам» революции, которые легко и уверенно прозреваются сквозь толщу десятилетий (или даже столетий), но никак не обнаруживаются в революции, современником которой является иной автор. Впрочем, теоретики в данном случае идут за политиками и подчиняются той же ситуационной закономерности.

Подобно другим типам исторических ситуаций, революции обладают повторяемостью как в синхроническом (по «горизонтали»), так и в диахроническом (по «вертикали») плане. Последний, «диахронический» аспект повторяемости имеет в данном случае особое значение, поскольку, во-первых, в силу чрезвычайного характера данного типа исторических ситуаций и других факторов социокультурные особенности данной системы сказываются в эти периоды значительно меньше, чем во времена спокойного развития. Во-вторых, «жесткость» ситуационных закономерностей во время революции значительно возрастает. Именно поэтому Франция 1789—1794 гг. по многим параметрам политического процесса гораздо более походит на Россию 1917—1921 гг., чем на современные ей (Франции) Германию или Великобританию.

Согласно разработанному автором политико-ситуационному подходу, любая социально-политическая революция в качестве исторической ситуации обладает определенным набором признаков и может рассматриваться: как бифуркация; как катастрофа (или серия множественных катастроф); как радикальное отрицание; как всеобщий конфликт; как аномия; как «праздник»; как фактор глобальной мифологизации массового сознания; как процесс смены политических элит; как трансформация политического режима революционной демократии в режим революционного (или постреволюционного) авторитаризма. При этом необходимо иметь в виду, по крайней мере, три обстоятельства.

Во-первых, каждая из названных характеристик и закономерностей с той или иной степенью интенсивности проявляется в любой революции нового и новейшего времени, т. е. в тех типах социальных революций, которые включают в себя революции политические.

Во-вторых, ни один из этих параметров не может считаться исключительной принадлежностью данного типа исторических ситуаций. Напротив, некоторые из них в отдельности или в определенной избирательной совокупности наблюдаются и в других типах исторических ситуаций (ситуации кризисов, войн, реформ, катастроф и т. п.). Так, би-

фуркации в истории человечества могут быть связаны не только с социальными и политическими, но и с технологическими революциями; отрицание ярко проявляется в периоды реформ, смены культурных стилей или научных парадигм; аномия — в периоды войн, катастроф, разложения прежней системы; выдвигание мифов и утопий — во время генезиса новой социетальной системы и опять-таки в периоды реформирования.

В-третьих, полным набором названных характеристик и закономерностей не обладает ни один другой тип исторических ситуаций. В совокупности эти параметры дают то системное качество, которое характеризует только данный тип исторических ситуаций и никакой другой.

#### *Ключ к парадоксам*

Представляется, что именно концепция революции как исторической ситуации и соответствующая интерпретация отечественного социально-политического процесса первой половины 1990-х гг. более полно и глубоко, чем другие концептуальные объяснения, позволяет понять причины описанных выше парадоксов образовательной и научно-инновационной политики. Например:

— множественные революционные катастрофы (прежде всего экономическая и финансовая), а также закон смены политических элит и характер его проявления в России, в значительной мере объясняют квазиэдипов комплекс в управленческих структурах, т. е. обвальное сокращение уровня государственной поддержки образования и науки;

— именно логика революционного отрицания дает ключ к пониманию попытки догнать цивилизацию по попятной траектории и инверсии политических противоположностей, включая феномен «казарменного либерализма». Тот же феномен, связанный с нарастанием бюрократизации квазилиберальной политики, объясняется закономерностью смены революционной демократии постреволюционным авторитаризмом;

— всеобщее радикальное отрицание прошлого в сочетании с мифологизацией массового сознания дает возможность истолковать феномен смены «советского марксизма» новыми разновидностями радикального экономического материализма, включая монетаризм;

— революционная аномия, наряду с другими ситуационными характеристиками революции, выступает причиной парадоксального сочетания юридического фетишизма с юридическим нигилизмом; и т. д. и т. п.

Особенность развития отечественных систем образования и науки заключалась в следующем: несмотря на деструктивное воздействие социальной реальности, в первой половине 1990-х гг., в отличие от социума в целом, они переживали не революцию, но реформы. Помимо отмеченной уже высокой инерционности этих общественных институтов, одним из факторов, смягчивших последствия «второй русской революции», в данном случае стало законодательство.

Хотя правовые механизмы воздействия на образовательную и научно-инновационную политику всегда ограничены экономическими, институциональными, политическими и нравственно-идеологическими рамками (а в ситуации революции ограничены вдвойне), в 1990-х гг. законодательство в сфере образования и, в меньшей степени, науки сыграло роль буфера между революционно изменяющейся социальной и инерционной образовательными системами. В частности, принятые федеральные законы, несмотря на хроническое неисполнение содержащихся в них норм, позволили в целом удержать образовательную и отчасти научно-инновационную политику в рамках реформ и тем самым защитили обе системы от революционного разрушения, которому подверглись многие отрасли производства и социальные институты.

В действительности именно сохранение реформистского характера образовательной и научно-инновационной политики в рамках революционного изменения социально-экономической и политической системы в целом объясняет тот отмеченный выше общепризнанный факт, что состояние российского образования и науки в настоящее время лучше, чем большинства других социальных институтов, и представляет собой главный результат деятельности законодателя.

Тем не менее, результаты социально-политической революции в стране отразились на отечественном образовании самым непосредственным и далеко не лучшим образом.

Так, согласно результатам известного исследования образовательных достижений учащихся PISA-2000, Россия оказалась в третьей (нижней) группе, т. е. среди 14 стран, ре-



зультаты которых статистически значительно ниже средних результатов стран ОЭСР (наряду с Испанией, Италией, Германией, Польшей, Грецией, Латвией, Бразилией и др.)<sup>1</sup>.

Эти данные, как правило, интерпретируются в отечественной литературе двояким образом, причем обе трактовки, мягко говоря, не отличаются глубиной. Согласно одной из трактовок, низкий уровень ответов российских школьников является доказательством необходимости максимально быстрой перестройки отечественной системы образования по западным образцам. Согласно другому мнению, (1) школьники многих развитых стран потому имеют более высокие показатели по сравнению с российскими сверстниками, что система заданий ориентирована именно на западные образовательные программы, и (2) сами задания сформулированы крайне некорректно<sup>2</sup>.

Совершенно очевидно: сторонники первого подхода «забывают» о том, что отечественная система школьного образования еще 12—15 лет назад давала высокий уровень знаний, особенно в области естественно-математических дисциплин; сторонники же второй интерпретации полученных результатов, напротив, не учитывают того факта, что качество образования на фоне множественных катастроф не может оставаться неизменным; наконец, обе позиции неожиданным образом совпадают в том, что ориентируются на существующие (или существовавшие) модели образовательных систем без учета нового темпа изменения реальности.

В настоящее время этот темп таков (причем он все более ускоряется), что если прежде происходило устаревание профессионального образования в течение каждых 5—10 лет, то перед современным и будущими поколениями открывается реальная перспектива устаревания образования общего (школьного) и, соответственно, необходимость обновления в течение всей жизни таких знаний и умений (компетенций), которые необходимы любому гражданину, потребителю услуг, пользователю технических систем и т. п.

В этой связи повторим еще раз: в России «революция знаний» возможна исключительно на базе эволюционных (но не революционных) изменений в образовательной политике государства. [...]

Первая часть статьи опубликована: *Философские науки*. 2006. № 1. С. 5—27 (продолжение следует).

## **ВОСПИТАНИЕ В КОНТЕКСТЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: НЕКОТОРЫЕ ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

### **Российская социальная среда как деструктивный воспитательный фактор**

Совершенно очевидно, что успешное воспитание граждан страны возможно лишь в том случае, если это воспитание не будет ограничиваться сравнительно узкими рамками политики в области образования, но выйдет в более широкую область образовательной политики в целом. На протяжении многих столетий философы и педагоги главным фактором формирования личности справедливо признавали среду. Соответственно, по мнению мыслителей разных эпох и направлений, — от социалистов XVI в. и Руссо до академика РАО М. П. Щетинина, — при враждебной среде высокая результативность воспитания возможна лишь в учебных заведениях закрытого типа, где дети до определенного возраста защищены от ее развращающего влияния.

Совершенно очевидно, что контекст современной российской образовательной политики для воспитания в целом неблагоприятен:

— чрезмерно высокий уровень социального неравенства, когда децильный коэффициент, по разным оценкам, составляет от 14 до несколько десятков раз, причем неравенства, как правило, мало связанного с личными усилиями и способностями, неблагоприятен для формирования трудовой морали как по версии отечественной («православной») культурной традиции (труд как средство самореализации и (или) служения людям), так

<sup>1</sup> Основные результаты международного исследования образовательных достижений учащихся PISA-2000 (краткий отчет). М., 2002. С. 10.

<sup>2</sup> Например: X живет от города на расстоянии 2 км, а Y — на расстоянии 3 км. На каком расстоянии X живет от Y? (Совершенно очевидно, что расстояние определить невозможно, ибо в задании не указано, в каком направлении от города живут оба лица).

и по версии протестантской этики (труд как условие и средство честного стяжательства, развития «цивилизованного» бизнеса);

— широкое распространение бедности и малообеспеченности неблагоприятно для развития личности как в смысле доступа к информации (книги, Интернет, путешествия), так и в смысле фрустрации, комплексов неполноценности и т. п. Еще Аристотель вполне обоснованно полагал лучшими гражданами представителей «среднего класса», но не бедных и не супербогатых. Между тем, хотя в России, по официальным данным, к бедным отнесены 24% семей, представители Правительства признают на парламентских слушаниях, что в «адресной» социальной помощи нуждается около половины населения, средние же слои составляют 20—25%;

— по-прежнему неблагоприятна для воспитания информационная среда, в особенности формируемая электронными СМИ. Хотя в последние годы частота и варварство сцен насилия и деэротизированного секса на телеэкранах существенно снизились, даже Президент страны признает, что в России в открытом эфире показывают то, что на Западе — только по специальным каналам. С другой стороны, целая серия программ («Последний герой», «Слабое звено» и т. п.) усиливает социальную атомизацию общества, презрение к слабым и проигравшим в конкурентной борьбе.

Вряд ли верно стандартное представление, будто в начале 90-х гг. государство ушло из сферы воспитания, а в настоящее время в нее возвращается. В действительности, новая политическая элита вполне целенаправленно решала задачу «переидеологизации» массового сознания наиболее простым и эффективным способом — при помощи электронных СМИ, причем как государственных, так и подконтрольных большому бизнесу. В этом смысле «возвращение» государства в сферу воспитания означает лишь стремление установить полный контроль над теми каналами, которые контролировались не вполне лояльными «олигархами».

Доказательством сказанному может служить следующее. В тех случаях, когда федеральное правительство пыталось напрямую вмешиваться в процессы воспитания, направление этого вмешательства было вполне определенным. Так, Министерство общего и профессионального образования РФ в 1996 г. попыталось «запустить» Программу полового воспитания российских школьников, целью которой было «поощрение практики безопасного секса путем повышения знаний обучаемых групп в области сексуального здоровья и последствий высокорискованной сексуальной практики...» и которую сторонники традиционных ценностей, большая часть родителей и религиозных конфессий восприняли, скорее, как программу соращения малолетних, поскольку «безопасному сексу» детей обучали с 6-го класса и даже в начальной школе. Под давлением общественности, включая Комитет по образованию и науке Госдумы второго созыва, Программа была радикально пересмотрена Российской академией образования в направлении обеспечения нравственной гигиены.

Непосредственное влияние на образовательную политику вообще и на результативность воспитания как ее компонента, в частности, оказал кризис национальной идейной идентичности, связанный с революционной аномией и не вполне преодоленный до настоящего времени. Оставляя в стороне масштабы и формы проявления этого кризиса, отметим лишь один из его симптомов, едва ли не самый тревожный: согласно данным опроса 25 тыс. учащихся ПТУ, проведенного группой исследователей под руководством экс-министра образования Е. В. Ткаченко, причем «от Москвы до самых до окраин», почти 35% опрошенных юных граждан России хотели бы родиться и жить в какой-нибудь другой стране и еще почти 22% затруднились с ответом на этот вопрос<sup>1</sup>.

В конце 90-х гг. кризис национальной идейной идентичности был осознан частью политической элиты, которая инициировала поиск «национальной идеи». После смены Президента на рубеже веков официальная «поисковая» кампания была прекращена, хотя острота проблемы, безусловно, сохранилась...

*Цели воспитания: нормативно-правовой аспект*

Переходя от идеологических аспектов к нормативно-правовым, следует прежде всего отметить три обстоятельства.

<sup>1</sup> Смирнов И. П., Ткаченко Е. В. Современный учащийся НПО (Всероссийское социологическое исследование). М.: Изд. центр АПО, 2002. С. 28.

Во-первых, духовно-нравственная сфера человеческой жизни вообще труднее всего поддается законодательному регулированию, за исключением экстремальных случаев человеческого поведения: образно говоря, поощрение героев и наказание преступников.

Во-вторых, именно в сфере идеологии революционное отрицание было наиболее сильным, а массовое сознание интеллигенции, включая педагогическое сообщество и самих законодателей, оказалось подвержено этому отрицанию в большей мере, чем у многих других социальных групп.

В-третьих, федеральное законодательство в той части, в какой оно пыталось воздействовать на процессы воспитания, скорее, отражало политическую ситуацию и формировалось господствующим состоянием массового сознания, чем формировало его.

В итоге первая редакция Закона РФ «Об образовании» оказалась более либеральной (т. е. в данном случае законодательно установила большую степень негативной свободы), чем могло «освоить» существовавшее общество.

Тем не менее заслуживает специального анализа эволюция представлений о «продукте» системы образования, о желаемом образе работника, гражданина и личности, который представлен в различных федеральных нормативно-правовых актах за последние 12 лет. Ввиду ограниченности объема работы сопоставим соответствующие положения двух таких актов: первой редакции Закона РФ «Об образовании» (июль 1992 г.) и «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» (Распоряжение Правительства РФ № 1756-р от 29.12.01 г.).

Закон РФ «Об образовании» (1992 г.) определил последнее как «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства...» (Преамбула), поставив в этом определении воспитание на первое место. При этом законодатель акцентировал гуманистический характер образования, воспитание «гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье» (ст. 2).

Соответственно, в качестве целей образовательного (следовательно, в первую очередь, воспитательного) процесса Закон определил:

— **ориентацию «на обеспечение самоопределения личности, создание условий для ее самореализации» (ст. 14);**

— «формирование человека-гражданина, интегрированного в современное ему общество и нацеленного на его совершенствование» (там же).

**При этом, по мнению законодателя, «содержание образования должно содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами, различными расовыми, национальными, этническими, религиозными и социальными группами» (там же).**

Оценивая спустя 10 лет приведенные положения Закона, следует отметить, что они повторяют идеи современной гуманистической педагогики, свободного воспитания, демонстрируя знакомство с ними законодателя.

Воспроизводя эти идеи, большинство последующих документов предлагают педагогам и менеджерам образования:

— исходить из интересов человека, общества и государства, ставя человека в этой триаде на первое место;

— учитывать потребности (запросы) и возможности личности в образовательном процессе;

— создавать условия для ее самореализации.

**Несмотря на некоторые очевидные слабости (например, упоминание о любви к Родине почти вскользь, между природой и семьей), определение целей воспитания в базовом Законе остается в целом удовлетворительным и, пожалуй, ему следует отдать предпочтение перед рядом последующих документов.**

Большинство принятых нормативно-правовых актов исходят из необходимости подготовки обучающегося к жизни в современном обществе. Однако представления об этом современном обществе за десятилетие существенно изменились, вследствие чего трансформировались и взгляды на «продукт» системы образования — на жизненные установки выпускника. Из всей совокупности личностных характеристик, названных в Законе 1992 г., в «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» остались лишь гражданская ответственность, правовое сознание и ответственность за судьбу страны. Помимо этого, согласно «Концепции...», выпускники школы должны об-

ладать духовностью и нравственностью, инициативностью и предприимчивостью, самостоятельностью и ответственностью, толерантностью и мобильностью, способностью к адаптации и сотрудничеству, динамизмом и конструктивностью.

Если опустить детали (например, различия динамизма и мобильности в этом перечне не очевидны), эволюция желаемого портрета выпускника примечательна, по меньшей мере, в трех отношениях.

Во-первых, в первой редакции Закона «Об образовании» любовь к Родине не акцентировалась, но все же присутствовала. В «Концепции модернизации» в данном контексте она не значится вовсе. Поскольку массовое сознание и сознание политических элит с конца 90-х гг. и до сентября 2001 г. эволюционировало в противоположную сторону (т. е. к патриотическим ценностям), это можно объяснить лишь преобладанием либеральных «западников» среди разработчиков данного раздела «Концепции».

Вообще, здоровый патриотизм — это естественная реакция гражданина на заботу о нем государства и, напротив, проявления национализма и ксенофобии в России («бриголовые», «Русское национальное единство» и т. п.) есть во многом уродливая реакция на отсутствие в государственной политике здорового патриотизма.

Во-вторых, при общем акценте индивидуальной свободы и самореализации личности, Закон охватывал, преимущественно, ту часть либеральных ценностей, которые приобрели обществцивизационный характер, сочетая их с ценностями социальными, тогда как «Концепция» — именно рыночную часть того же «джентльменского набора» (предприимчивость, мобильность, динамизм и т. п.).

В-третьих, «дуэт» духовности и нравственности в данном контексте может рассматриваться как «дань» православию. Тем самым подтверждается высказанная ранее идея о попытке противоречивого синтеза либерально-рыночной и религиозно-почвеннической ориентаций, приводящего либо к «ножницам» между «официальным» и «оперативным» кодами морали, либо к превращению православия в чисто ритуальную форму поведения. [...]

Только принципиальная корректировка всей государственной политики с учетом ее образовательных аспектов способна превратить российский социум в воспитывающую среду, сделать осмысленной разработку и принятие, а главное — реализовать российскую национальную доктрину образования. Тем самым будут сформированы и основы нормативно-правового регулирования воспитательной составляющей федеральной образовательной политики. Одновременно такая корректировка является необходимым условием превращения в отдаленной перспективе постиндустриальной, духовно ориентированной российской цивилизации в качестве возможной «национальной идеи» в интернациональную реальность совместно с другими народами планеты.

Статья публикуется с сокращениями.

Полностью текст опубликован в журнале «Народное образование». 2003. № 2. С. 25—33.

## КУЛЬТУРА ПРАВОСЛАВНАЯ — ОБРАЗОВАНИЕ СВЕТСКОЕ

Вернуться к теме православного образования побуждают, с одной стороны, главный христианский праздник — Пасха, а с другой, — встреча нового Министра образования с Патриархом Всея Руси, на которой, если верить публикациям, А. Фурсенко пообещал Алексею II ввести уроки православия в основную программу школы в виде «Истории религии». В этой связи позволю высказать собственное мнение, исходя из того, что вопрос явно имеет три стороны: юридическую, культурологическую и политическую.

С юридической точки зрения, во-первых, согласно действующей Конституции и Закону РФ «Об образовании», образование в России имеет светский характер. То есть в рамках школьных программ могут изучаться «Православная культура», «История православия» (лучше — мировых религий), но никак не Закон Божий. Согласно российскому законодательству, преподавание любой религии в государственных и муниципальных учебных заведениях, а тем более религиозные обряды, не допускаются. Вместе с тем, каждая конфессия, действующая в рамках закона, вправе открывать собственные учебные заведения, в т. ч. воскресные школы. Если религиозная школа имеет общеобразовательные программы в соответствии с государственными стандартами и государственную аккредитацию, она вправе получать также и государственное финансирование.

Во-вторых, в утвержденном приказом Министра образования 5 марта 2004 г. Государственном стандарте общего образования предмет «Православная культура» отсутствует. Соответственно, его введение в настоящее время возможно лишь на факультативной основе, причем, как гласит Федеральный закон о свободе совести и вероисповедания, только по просьбам родителей, с согласия обучающихся и органов управления образованием, но отнюдь не в обязательном порядке.

Действия Минобразования в последние два года противоречили духу действующего законодательства, как минимум, двояким образом. С одной стороны, рекомендация вводить «Православную культуру» в школах фактически означала ее превращение в «обязательный факультатив»; с другой, — предложенная примерная программа по этому предмету фактически была списана с аналогичных программ религиозных учебных заведений и, соответственно, ориентировала учителей на преподавание не культуроведческой, но религиозной дисциплины.

С культурологической точки зрения нельзя не признать: православие сыграло огромную роль в истории нашей страны. Сравнивая отечественную культурную традицию с традициями, например, в протестантских странах, легко обнаружить принципиальные различия. В рамках протестантской этики на первом месте стоят ценности материального успеха, в контексте этики православной — ценности неутилитарные.

С этой особенностью православной культуры не порывал даже советский политический режим, атеистическая идеология которого по содержанию оказалась ближе православию, чем современная официальная система ценностей, постоянно отдающая ему поклоны. Именно в последние 15 лет была предпринята попытка разрыва с отечественной традицией, идущей от православия. В этот период СМИ оказались переполненными восхвалением денег как якобы единственной подлинной жизненной ценности.

Православная культурная ориентация много раз подвергалась критике как «помеха внедрению рынка». Одним из первых сделал это Вл. Набоков в «Защите Лужина». Мне же представляется, что любая модернизация, не опирающаяся на отечественную традицию, обречена либо на уродливые формы, либо на провал.

С политической точки зрения, главной особенностью современной официальной идеологии является попытка соединения радикального либерализма (неоконсерватизма) в экономике с авторитаризмом в политике и внешними атрибутами православия в духовной сфере. Такое сочетание несочетаемого не только крайне противоречиво, но и вредно с политико-образовательной точки зрения.

Крайне противоречиво, ибо в православной традиции очень сильна ориентация на социальную справедливость, общинность (социальную солидарность) и неутилитарные ценности. Напротив, праволиберальный рыночный фетишизм ориентируется на формирование модели личности в духе «одинокого волка».

Вредно, поскольку деформируется система православных ценностей и ее возможная социально-культурная роль: новая экономическая и политическая элита стремится превратить православие в элемент «массовой культуры», позволяющей «грешить и каяться» — сохранять перед обществом благообразное лицо, по-прежнему с легкостью нарушая все десять заповедей и большую часть действующих законов практическими делами в «рыночной экономике», политической и частной жизни.

В последние годы появилось ощущение, что «маятник» общественных настроений немало качнулся в сторону человеческих ценностей. Однако никакая идеология, даже самая лучшая, не должна навязываться — тем более несовершеннолетним в рамках государственной школы. Это вредно и для самого православия. Не случайно отец Павел Флоренский высказался в том смысле, что нет ничего вреднее для православной культуры, чем принудительное введение в школе Закона Божьего.

Следует учитывать и многонациональность нашей страны. Известно, что в национальных республиках исламские круги активно требуют введения в качестве обязательного учебного предмета «Мусульманской культуры» в рамках национально-регионального компонента школьного стандарта. Того же можно ожидать со стороны представителей нетрадиционных для России конфессий. Все это способно спровоцировать религиозные конфликты в школьных коллективах и среди родителей.

Выступая за светский характер отечественного образования, считаю полезным и необходимым, чтобы в рамках существующей системы учебных предметов в школе детей



знакомили с основами, как минимум, традиционных для России религий, разумеется, в культурологическом плане. В XXI в. едва ли не более актуально, чем в XIX-м, утверждение В. Белинского: есть много родов образования, но выше их всех стоит образование нравственное...

Опубликовано: Вести образования. 2004. № 7–8. 1–30 апреля. С. 2.

## ТАМ РУССКИЙ ДУХ?..

### «Национальная идея» и российская образовательная политика. Мифы нового века

Году, кажется, в 1989-м я прочел в «Огоньке» интервью Эрнста Неизвестного. Известный (вопреки своей фамилии) скульптор высказал тогда мысль совсем не в духе времени, но, как позже выяснилось, очень глубокую (пересказываю по памяти): ни одно крупное общественное преобразование не может быть успешным без вдохновляющей идеи, политического мифа, способного увлечь массы народа; рыночная «экономика» и подобные ей лозунги перестройки в качестве такой идеи не пригодны, и, следовательно, очередная попытка российского обновления столкнется с большими трудностями. Потому пожелание успеха на этом пути было облечено в формулу: «Хорошего вам мифа, господя!».

Как часто бывает в жизни, интуиция и прозрение художника опередили теоретические построения ученых. Лишь позднее, занявшись изучением революции как исторической ситуации, я понял, что одним из неизбежно присущих ей признаков является мифологизация массового сознания — стремительное разрушение мифов уходящего общества и столь же стремительное создание мифологии новой, прокладывающей дорогу обществу будущему, а иногда — позапрошлому. Тот факт, что в 1990-х гг. в России произошла именно революция, в последнее время все более признается официальной наукой и даже официальными властями, включая Президента.

Между прочим, в современной науке борются, как минимум, два взгляда на природу социально-политических мифов и их роль в обществе.

Сторонники первого подхода уверены, что социальные и политические мифы — явление, безусловно, вредное, а избавление от них — одна из главных задач науки и практики. Однако даже свехрационалисты не могут отрицать, что почти все современные политические и социальные концепции — от гражданского общества и правового государства до коммунизма — возникали как утопические проекты, что социально-политические утопии не только не являются препятствием к осуществлению политического проекта, но, напротив, представляют собой необходимые условия их частичного исполнения, причем речь идет об исторических проектах, грандиозных по масштабам.

Гораздо более убедительной выглядит логика сторонников второго подхода, в большинстве принадлежащих к психоаналитическому направлению. Так, известный психолог и философ К. Юнг различал два типа мышления (психических процессов). Первый тип — логическое мышление, которое направлено на приспособление к внешнему миру, выражено в слове и представляет собой инструмент и порождение культуры. Проявляется оно в науке, технике, индустрии. Второй тип — ненаправленное мышление (поток образов, игра воображения), которое служит необходимым условием духовного творчества — искусства, мифологии, религии. Перекос в сторону первого типа мышления, по Юнгу, приводит лишь к тому, что люди становятся богатыми в познаниях, но бедными в мудрости. Второй тип мышления так же необходим, как и первый, но его функция — установление гармонии внутреннего мира человека, жизнь в согласии с самим собой. С этой точки зрения, демифологизация сознания не только не необходима, но, напротив, вредна. По Юнгу, цивилизация, утратившая своих богов и свои мифы, обречена, ибо миф придает смысл настоящему. Разрушение же мифа приводит к ощущению бессмысленности существования.

Действительно, потребность в ценностях, в вере (не обязательно религиозной), «потребность смысла жизни», как известно, есть одна из фундаментальных потребностей человека. Человеческую психологию невозможно свести к ее рациональному началу. Ценности, а тем более вера, не могут быть целиком выведены из разума, не говоря уже

о рассудке. Поэтому, где вера, там почти всегда и миф. Причем относится это не только к индивидуальной психологии, но и к психологии общественной.

Любая революция принадлежит к числу тех исторических ситуаций, когда прежние ценности (а вместе с ними и прежние мифы) разрушаются быстрее всего, а потребность в новых ценностях (и, следовательно, в новой мифологии) ощущается острее. При этом наиболее важной для нашей темы особенностью революционного мифотворчества является преобладание утопий и антиутопий в составе политических мифов.

Под утопией мы понимаем вид социально-политического мифа, изображающий в систематизированной форме идеальное общественное устройство, не реализуемое в принципе либо в данный исторический период. Один из отличительных признаков социально-политических утопий от прочих политических мифов состоит в том, что, по крайней мере, в переломные моменты истории они непосредственно побуждают людей к действию. Не случайно и весьма удачно сказано, что утопия — это предшественница проекта, а построение утопий — протипроектирование (Н.Г. Алексеев).

В новое и новейшее время каждая великая революция выдвигала и великую идею — относительную продуктивную утопию, воодушевлявшую сторонников на сверхчеловеческие упорство, терпение, усилия и поступки, которые поражали, восхищали и ужасали современников и потомков. Хотя непосредственные результаты революции, как правило, разочаровывали, со временем новая общественная система несколько приближала человечество к социальным идеалам, отраженным в утопии, которая многим не только дореволюционным, но и постреволюционным мыслителям представлялась абсолютной, не реализуемой ни при каких условиях.

**В этом отношении новейшая российская революция 90-х гг. прошлого века явно проигрывает своим великим предшественницам. Пожелание Эрнста Неизвестного так и осталось нереализованным: «хорошего мифа», великой идеи, относительной продуктивной утопии, способной мобилизовать широкие слои народа, эта революция так и не создала. [...]**

В конце 1990-х гг. кризис национального самосознания вызвал тревогу части политической элиты, которая инициировала поиск «национальной идеи». После смены Президента на рубеже веков официальная «поисковая» кампания была прекращена, хотя острота проблемы, безусловно, сохранилась. Обратимся и мы к основным типам мировоззренческих ориентаций и политических мифов, имеющих значительное число сторонников в современной России.

1. Либерально-западническая ориентация (точнее, либерально-американистская, поскольку в рамках западной цивилизации различия между американской и европейскими культурами, а равно и между самими европейскими культурами, весьма существенны). Достоинства этой ориентации состоят в том, что именно в рамках либерализма первоначально разработаны такие ценности, ставшие общецивилизационными, как политическая свобода, плюрализм, права человека и т. п.

Однако в русле отечественного варианта той же идеологии был создан и активно распространялся разрушительный миф об ущербности России и русского народа. И хотя в разные времена этот миф имел разный исторический смысл и был представлен идеологами с совершенно различными гражданскими позициями (от П. Я. Чаадаева до Ю. Н. Афанасьева), тем не менее содержание мифа вряд ли позволяет породившей его либеральной идеологии претендовать на роль «национальной идеи». Если к тому же принять во внимание, что попытка реализации либеральной экономической модели в российских условиях 1990-х гг. привела страну к крупнейшей в мирное время социально-экономической катастрофе, подобные претензии становятся и вовсе проблематичными.

Быть может, никто так точно и глубоко не вскрыл изъяны отечественного «западничества», как это сделал великий русский поэт и настоящий европеец Ф. И. Тютчев:

Напрасный труд —  
Нет, их не вразумишь! —  
Чем либеральней, тем они пошлее.  
Цивилизация для них — фетиш,  
Но не доступна им ее идея.  
Как перед ней ни гниешь, господа,  
Вам не снискать признанья от Европы:  
В ее глазах вы будете всегда  
Не слуги просвещенья, а холопы!..

Непонимание самой «идеи цивилизации», т. е. направления ее развития, попытка воспроизвести ее отсталые формы вместо того, чтобы смотреть вперед, пренебрежение отечественной культурной традицией в широком смысле этого слова — вот те пороки отечественного псевдолиберализма, которые в современной России воспроизвели и постоянно воспроизводят не современный социальный капитализм («социальное рыночное хозяйство»), но дикарский капитализм позапрошлого века.

Стоит заметить, что в начале 1990-х гг. в соответствии с логикой революционного «маятника» в России 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. Именно эта ориентация и была отвергнута как помеха внедрению рынка.

В действительности же содействовать цивилизованным рыночным отношениям могла бы, например, описанная М. Вебером 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 возникавшего отечественного капитала, доказывая, что иного пути нет, а через 2–3 поколения капитал станет цивилизованным. Эта пропаганда в значительной 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.

2. Консервативно-почвенническая, «славянофильская» ориентация (для нашей темы различие почвенничества и славянофильства, которое проводил Ф.М. Достоевский, не является принципиальным). Такая ориентация нередко, но не всегда, бывает связана с православием, а иногда — с мифом об избранности русского народа, о «народе-богосносце». К ее достоинствам можно отнести стремление сохранить отечественную культурную традицию (тогда как либеральные западники вольно или невольно с ней порывают) и защитить государственные интересы России (без чего невозможно даже восстановление экономики). Слабыми же сторонами этой ориентации нередко выступают претензии на исключительность, на монопольное право представлять государственную идеологию (в том числе в форме государственной религии), а иногда — антимодернизаторские настроения и национализм.

3. Мистически-восточная ориентация: различные варианты буддизма и дзэн-буддизма, эзотеризма, разного рода синкретические верования. Несмотря на то, что именно в контексте восточных культур (особенно индийской и тибетской) накоплен чрезвычайно богатый опыт психофизиологической саморегуляции, — опыт, элементы которого могли бы принести пользу современному человеку вне зависимости от его культурной принадлежности; несмотря на то, что эта ориентация является преобладающей у ряда народов России (калмыки, буряты, тувинцы) и имеет определенные предпосылки в отечественной культурной традиции (Е.П. Блаватская, Н.К. и Е.И. Рерихи); несмотря на то, что некоторыми сторонниками этой ориентации выдвинут миф о предназначении России быть родиной нового или синтетического философски-религиозного мировоззрения; несмотря даже на то, что восточные верования в причудливом сочетании с другими весьма широко распространились в массовом сознании современной кризисной России, а буддизм стал модой среди значительной части творческой интеллигенции; — несмотря на все это, шансы восточной мировоззренческой ориентации стать основой российской «национальной идеи» на порядок ниже шансов предыдущих ориентаций, если просто не близки к нулю.

Почти невозможно представить себе, что большинство граждан России даже в условиях глубочайшего системного кризиса и разрушения норм и ценностей примут решение изменить веками складывавшуюся культурную традицию. И уж совсем нереальной выглядит ситуация, когда бы такое решение было одобрено российской политической и идеологической элитой.

4. Социалистически-коммунистическая ориентация, в рамках которой «советским марксизмом» был разработан политический миф о предназначении России стать провозвестницей новой общественной формации — моделью будущего для всего человечества.

Думаю, претензию марксизма как главного выражения этой ориентации на создание строго научной теории общественного развития удалось осуществить лишь частично — в плане исторического и социологического познания — с учетом ограниченности его возможностей в XIX в. Что же касается глобального социально-политического прогноза, то под именем научного социализма последователи К. Маркса, подобно некоторым их предшественникам, пропагандировали великую продуктивную относительную утопию.

Доказательством относительной утопичности марксистской футурологии может служить сама социальная реальность, которая, во-первых, в советскую эпоху принципиально разошлась с теорией, а, во-вторых, в эпоху постсоветскую вторично показала проблематичность реализации марксистского социального идеала в современных исторических условиях.

В пользу исторической продуктивности марксистской футурологической утопии говорят следующие обстоятельства:

— сокращение разрыва в уровне цивилизации между индустриально развитыми странами и государствами «реального социализма»; как правило, более высокие темпы экономического развития в «социалистическую эпоху» по отношению к досоциалистической и постсоциалистической;

— безусловно положительное влияние социалистического движения на наиболее передовые в индустриальном отношении страны с точки зрения развития в них экономического регулирования, социальных гарантий, ограничения социального неравенства, повышения общеобразовательного и общекультурного уровня населения и т. п.;

— прочно утвердившееся в научных кругах и международных организациях (Римский клуб, Конференции ООН) представление, согласно которому модель «потребительского общества» не может быть реализована в масштабах человечества в целом, совпадение по многим позициям футурологических прогнозов сторонников как постиндустриализма, так и концепции «альтернативной цивилизации» с дружно отвергнутыми в России марксистскими прогнозами.

**Несмотря на серьезные аргументы в пользу относительности и продуктивности социалистически-коммунистической утопии, несмотря на то, что число людей, голосующих за коммунистические организации, достигает в стране трети и более, а во многих регионах коммунисты вместе с союзниками добились законодательной либо исполнительной власти, эта идейно-политическая ориентация в «чистом» виде вряд ли способна стать российской «национальной идеей». Главная тому причина — закономерности революции как исторической ситуации и, в частности, революционное отрицание, которое не позволяет вернуться к прежней системе или идеологии как таковой. Неслучайно многие избиратели, настроенные значительно левее лидеров современной КПРФ, не голосуют за коммунистов из-за стойкого неприятия наименования партии.**

В российских культурно-политических условиях все эти ориентации представлены не в чистом, но в синкретическом (смешанном) виде, причем на уровне не только массовой психологии, но и политических идеологий. Так, вопреки распространенному мнению, большинство граждан России не может быть отнесено к православным в строгом смысле этого слова. Хотя, согласно некоторым опросам, таковыми признают себя свыше 50% всего населения, более глубокие исследования показывают, что преобладающей религиозно-философской ориентацией является именно синкретизм. Наряду с элементами православия, массовое сознание граждан страны представляет собой причудливую смесь верований и суеверий (экстрасенсы, инопланетяне, астрология, реинкарнация, фрагменты энергоинформационных концепций и т. п.), которые, со строго православной точки зрения, представляют собой ересь и подвергаются критике официальными идеологами русской православной церкви.

Аналогичным образом формируются идеологии большинства политических движений. Так, известное ироническое замечание о том, что в интерпретации современной КПРФ исторический материализм стал национальным по форме и православным по содержанию, не лишено смысла: в работах идеологов этого направления действительно наблюдается попытка синтеза многочисленных положений «советского марксизма» с социал-демократической и национально-государственной идеологией. В свою очередь, политические течения, относящие себя к либералам («Союз Правых Сил» и правая часть «Яблока»), явно дрейфуют в направлении европейских «новых правых». Они все более сочетают неоконсервативные рецепты в экономике с отказом от принципов народовластия в политике, про-

возглашение которых в свое время позволило им временно «приватизировать» право именоваться демократами. Например, поддержка закона, запрещающего проведение в стране референдумов в течение полутора лет из каждых четырех, совместима с либерально-демократическими ценностями не более, чем инквизиция с чернокнижием.

Однако наибольший практический интерес представляет идеология «партии власти». Разумеется, не в лице «Единой России», сформированной сверху и не имеющей собственных ясно очерченных политических представлений, но в лице Администрации Президента и отчасти Правительства, сформировавших «Единую Россию» и разработавших для нее идеологию. Если судить не по декларациям, но по практическим действиям, главной особенностью этой идеологии является синкретическое сочетание радикального либерализма (неоконсерватизма) в экономике с авторитаризмом в политике и внешними атрибутами православия в духовной сфере.

Такое сочетание несочетаемого не только крайне противоречиво, но и вредно с политико-образовательной точки зрения. Крайне противоречиво, ибо в православной традиции, пронизавшей отечественную культуру, очень сильна ориентация на социальную справедливость, общинность (социальную солидарность) и неутилитарные (постматериальные) ценности. Напротив, праволиберальный рыночный фетишизм ориентирован на формирование не только «дикого» капитализма, но и модели личности в духе «одинокого волка». Не случайно даже в праволиберальном «Московском комсомольце» студенты еще более праволиберальной Высшей школы экономики именовались не иначе, как «молодые людоеды»!

Переплетение «трех составных частей» новой социальной идеологии способно принести вред образованию, как минимум, по следующим причинам:

- в российских условиях радикально-либеральный (правоконсервативный) экономический курс связан, с одной стороны, с экономией бюджетных инвестиций в развитие человека, а с другой, — с отменой налоговых льгот для некоммерческих организаций, деятельность которых в большинстве случаев направлена на поддержку образования, культуры, науки и различных общественных инициатив;

- нарастание отечественного авторитаризма с его главным принципом «позволено все, кроме нелояльной политики» трудно совместимо с формированием гражданина в гражданском обществе;

- деформируется сама система православных ценностей и ее возможная социокультурная роль: новая экономическая и политическая элита стремится превратить православие в феномен «массовой культуры», позволяющий ей «грешить и каяться» — сохранять перед обществом благообразное лицо, по-прежнему с легкостью нарушая все 10 заповедей и большую часть действующих законов практическими делами в «рыночной экономике» и политической жизни.

### **Духовно-ориентированная цивилизация**

Приходится констатировать, что в России, с одной стороны, политические элиты и широкие слои народа достаточно остро ощущают необходимость объединяющей «национальной идеи», а с другой, — существующие культурные, политические и мировоззренческие ориентации, скорее, разъединяют, чем объединяют нацию. И хотя очевидно, что в условиях постреволюционных руин и конфликтов зона гражданского согласия может быть лишь весьма узкой, тем не менее не лишен смысла поиск такой культурной ориентации, которая, не устраняя противоречий по другим вопросам, могла быть принята хотя бы относительным большинством идеологически активного меньшинства, а также следующими в фарватере этого относительного большинства общественными группами.

Думаю, как минимум, наравне с другими заслуживает обсуждения следующая гипотеза: в современных условиях роль относительной продуктивной утопии мог бы сыграть миф о российской духовности и постиндустриальной, духовно ориентированной российской цивилизации.

Под духовностью в данном случае понимается не определенный тип религиозного мировосприятия (духовность может быть как религиозной, так и безрелигиозной, в т. ч. атеистической) и не абстрактное представление о «духе народа». Духовность — это исторически сформировавшийся тип культурной ориентации, при котором неутилитарные (человеческие, «постматериальные») ценности занимают высокое (или даже ведущее) место в ценностной иерархии общества и человека. Именно такой тип ориентации был ха-



рактен для российской культуры, по меньшей мере, в XIX—XX вв., причем как в досоветский, так и в советский периоды, для деятелей культуры разных политических направлений и религиозных верований.

Основные аргументы в пользу того, что представление о постиндустриальной, духовно ориентированной российской цивилизации могло бы стать новой «национальной идеей» (или, по крайней мере, ее «несущей конструкцией»), сводятся к следующему.

Во-первых, плюралистический характер идеи, ее приемлемость для широкого круга организаций и общественных групп. С идеей постиндустриальной, духовно ориентированной российской цивилизации могут согласиться представители всех основных конфессий, религиозно индифферентные группы населения и атеисты. Программы и выступления лидеров большей половины политических движений и организаций убеждают в том, что эта идея в различных истолкованиях вполне может стать ограниченным полем относительного согласия между ними. И, наконец, крушение мифа о быстром создании «потребительского общества» в России, перенасыщение информационных каналов пропагандой примитивного потребительства, голого прагматизма, не говоря уже о грубом насилии и сексе, лишенном Эроса, создают сравнительно благоприятные условия для того, чтобы «маятник» качнулся в противоположную сторону — к духовным, человеческим ценностям.

Во-вторых, соответствие идеи постиндустриальной, духовно ориентированной цивилизации не только традициям отечественной культуры, но и перспективам развития человечества в целом. Еще в середине XX в. появились явные признаки того, что современная модель цивилизации себя исчерпала или близка к исчерпанию. Не случайно уже первые доклады Римскому клубу произвели впечатление разорвавшейся бомбы на фоне радужных прогнозов приверженцев «технологического оптимизма». Вывод о необходимости смены парадигмы цивилизационного развития подтвердила конференция ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г.

Иначе говоря, современная цивилизация поставлена (или в обозримой перспективе будет поставлена) перед альтернативой: либо изменение вектора развития в пользу непотребительских (человеческих, духовных) ценностей, либо глобальная катастрофа с мрачными последствиями, вплоть до самоуничтожения. Впрочем, возможность подобного финала развития индустриальной цивилизации задолго до ученых предсказал поэт, быть может, самый философичный в российской литературе XIX века — Е. Баратынский:

Сначала мир явил мне дивный сад;  
Везде искусств, обилия приметы;  
Близ веси весь и подле града град,  
Везде дворцы, театры, водометы,  
Везде народ, и хитрый свой закон  
Стихии все признать заставил он.  
Уж он морей мятежные пучины  
На островах искусственных селил,  
Уж рассекал небесные равнины  
По прихоти им вымышленных крил;  
Все на земле движением дышало,  
Все на земле как будто ликовало.  
Исчезнули бесплодные года,  
Орагаи по воле призывали  
Ветра, дожди, жары и холода,  
И верною сторицей воздавали  
Посевы им, и хищный зверь исчез  
Во тьме лесов, и в высоте небес,  
И в бездне вод, сраженный человеком,  
И царствовал повсюду светлый мир.  
Вот, мыслил я, прельщенный дивным веком,  
Вот разума великолепный мир!  
Врагам его и в стыд и в поученье,  
Вот до чего достигло просвещение!  
.....  
Прошли века, и тут моим очам  
Открылася ужасная картина:  
Ходила смерть по суше, по водам,  
Свершалася живущего судьбина.

Где люди? Где? Скрывались в гробах!  
Как древние столпы на рубежах,  
Последние семейства истлевали;  
В развалинах стояли города,  
По пажитям заглохнувшим блуждали  
Без пастырей безумные стада;  
С людьми для них исчезло пропитанье;  
Мне слышалось их гладное бляенье.  
И тишина глубокая вослед  
Торжественно повсюду воцарилась,  
И в дикую порфиру древних лет  
Державная природа облачилась.  
Величествен и грустен был позор  
Пустынных вод, лесов, долин и гор.  
По-прежнему животворя природу,  
На небосклон светило дня взошло,  
Но на земле ничто его восходу  
Произнести привета не могло.  
Один туман над ней, синяя, вился  
И жертвою чистительной дымился.

В условиях нарастающей угрозы планетарной экологической катастрофы идея постиндустриальной, духовно ориентированной цивилизации выглядит уже не просто как продуктивная относительная утопия, но через несколько десятилетий может стать «категорическим императивом».

### **Национальная (государственная) доктрина образования**

Формой официального признания «национальной идеи», способом ее превращения в национальную стратегию могла бы стать переработанная и оформленная в виде закона «Национальная доктрина образования в Российской Федерации». Переработанная — ибо утвержденный Постановлением Правительства № 751 от 04.10.2000 г. текст Доктрины в части финансирования образования, социальных гарантий для тех, кто учится и учит, а также в части провозглашаемых ценностей, «секвестрирован» до неузнаваемости даже по сравнению с тем проектом, который был одобрен Всероссийским совещанием работников образования в январе 2000 г. Оформленная в виде федерального закона — ибо в настоящее время существует юридическая нелепость, когда Доктрина, призванная определить стратегию развития образования на долгосрочную перспективу, утверждена Постановлением Правительства, в то время как Федеральная программа развития образования, т. е. программа реализации этой стратегии до 2005 г., утверждена Федеральным законом.

Координация национальной доктрины образования и «национальной идеи» должна быть двусторонней: не только доктрина под «идею», но и «идея» под доктрину. Если, например, в качестве государственной стратегии под любым наименованием избирается идея либерального капитализма (хотя либеральный капитализм в развитых странах давно превратился в социальный), доктрина должна быть ориентирована главным образом на обслуживание рынка труда и на подготовку экономической и политической элиты из представителей истеблишмента. Если же в качестве национальной стратегии будет избран переход в перспективе к постиндустриальной, духовно ориентированной цивилизации («альтернативной цивилизации»), образование необходимо рассматривать прежде всего в качестве средства развития личности и самостоятельной ценности. При этом социальная эффективность вложений в образование должна получить приоритет по сравнению с эффективностью экономической.

Что касается корректировки государственной политики под национальную доктрину образования, то некоторыми из ее направлений могли бы стать:

— поддержка отечественного товарного производства и прежде всего высокотехнологичных его отраслей. Это обеспечит востребованность высокообразованных, высококвалифицированных работников и модернизацию страны;

— стимулирование развития таких форм собственности и организации труда, которые обеспечивают участие работника в распределении полученного дохода и управлении производством (одна из возможных моделей была предложена С.Н. Федоровым в извест-

ном Федеральном законе «Об акционерных обществах работников (народных предприятиях)»). Это также потребует от работника повышения уровня образования, причем не только профессионального, но и общего, в т. ч. гражданского;

— формирование системы налогообложения, направленной одновременно на стимулирование производства и ограничение социального неравенства, которое превзошло критические для национальной безопасности страны показатели. При этом доходы от «ноу-хау» должны облагаться иначе, чем доходы от операций, связанных с добычей и вывозом сырья, а доходы, использованные гражданами на собственное образование и культурное развитие, в отличие от затрат на престижное потребление, — в определенных пределах не должны облагаться вообще. Все это имеет не только экономическое значение, стимулируя капиталовложения в новейшие виды производства и развитие «человеческого капитала», но и моральное (государство демонстрирует, каким именно видам труда оно отдает приоритет);

— регулирование оплаты труда, при котором ее уровень в сферах, обеспечивающих воспроизводство и развитие человека (образование, медицина, наука, культура и т. п.), был бы, по крайней мере, не ниже, чем в сфере материального производства. Это не только остановит отток квалифицированных кадров из бюджетной сферы, но в перспективе окупится даже с экономической точки зрения за счет создания новых технологий, квалификации работников и качества товаров;

— осуществление на деле принципа: коммерческому искусству — коммерческие цены, высокие налоги, контроль общественности; народному и классическому искусству — низкие налоги, государственная поддержка и общественное меценатство;

— прямое законодательное предписание государственным и муниципальным средствам массовой информации выделять часть эфирного времени образовательным программам, сделать их приоритетными по сравнению с развлекательными, — предписание, подкрепленное налоговыми льготами для всех СМИ в части трансляции ими образовательных программ;

— **государственно-общественный характер управления государственными и муниципальными СМИ. При этом создаваемые при них наблюдательные советы, в состав которых должны будут войти видные деятели культуры, философы, социологи, психологи, педагоги, должны обеспечивать не столько представление в эфире различных политических взглядов, но прежде всего направленность «четвертой власти» на просвещение и развитие личности, на повышение престижа образования и культуры.**

Только принципиальная корректировка всей государственной политики с учетом ее образовательных последствий способна превратить российское общество в среду, формирующую духовность. Только она способна помочь стране не превратиться в «ухудшенную Америку», по выражению одного американского знакомого, но сохранить отечественную культурную традицию, говоря словами А.С. Пушкина, «русский дух», соединив ее с новейшими технологиями. Одновременно такая корректировка — это необходимое условие превращения в отдаленной перспективе постиндустриальной, духовно ориентированной российской цивилизации в качестве возможной «национальной идеи» в интернациональную реальность совместно с другими народами планеты.

Опубликовано: Складчина-4. Сборник. Омск: ООО «Издательский дом «Наука», 2004. С. 443—457.

## **Раздел 2. ЭКОНОМИКА ОБРАЗОВАНИЯ И ОБРАЗОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ: СОЗНАНИЕ И БЫТИЕ**

### **2.1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ ОБРАЗОВАНИЯ КАК ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА**

#### **ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ ОБРАЗОВАНИЯ КАК ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА**

Уважаемые коллеги! Мне поручено от имени Комитета по образованию и науке подвести итоги сегодняшней дискуссии. Написав довольно длинный текст, я решил обратиться к самому себе предложение по возможности экономить время, а потому собираюсь не зачитывать его целиком, но пересказать лишь некоторые основные положения.

Чтобы вам не было скучно, хочу специально заострить тему и сформулировать ее так: «Законодательное регулирование экономики образования как идеологическая проблема» — не больше и не меньше!

Остановлюсь всего на трех вопросах.

1. Деньги для образования. Что важнее понять: где их взять или как поделить?

2. Что считать критериями эффективности экономических механизмов в сфере образования?

3. Каковы цели использования этих экономических механизмов?

Рискну сказать: ответы на эти вопросы современной образовательной политики неудовлетворительны. Правительство, похоже, действует по известному принципу Райкина: вы нас хотите поставить в тупик своими вопросами, а мы вас поставим в тупик своими ответами! Говорю: именно Правительство, а не Министерство образования, поскольку, во-первых, финансирование образования определяется именно политикой Правительства в целом, а во-вторых, реформами образования в России почему-то все время пытается руководить Министерство экономики, нарушая принцип известной басни о том, что пирог не должен печь сапожник.

При этом мы все время слышим, что приближаемся к цивилизации. Однако международные исследования показывают, что по многим показателям мы от нее удаляемся.

#### **1**

После окончания экономического кризиса и начала оживления экономическая составляющая образовательной политики приобретает все более ярко выраженный идеологический характер. Если прежде существовали крайне сомнительные, но хотя бы формальные основания говорить, что денег в стране нет и поэтому надо мириться с катастрофическим недофинансированием образования, то теперь, когда деньги появились, вопрос о том, как их потратить, явно зависит от государственной идеологии.

Ни для кого не секрет, что в 90-е гг. в России произошло резкое, я бы сказал обвальное, сокращение финансирования образования. По нашим оценкам, с 1990 по 1998 г. в реальном исчислении финансирование сократилось не менее чем в 8 раз, в том числе заработная плата начинающего учителя примерно в 7 раз, заработная плата профессора, по меньшей мере, в 4–5 раз.

Мы высоко ценим работу Министерства образования над федеральными бюджетами последних лет, считаем, что ситуацию удалось изменить к лучшему и готовы работать дальше. Но прекрасно понимаем, что рост бюджета, которого мы добились совместно с Министерством в последние годы, отнюдь не компенсирует тех потерь, понесенных образованием в 1990—1998 гг.

Остается только удивляться, что на протяжении всех этих лет люди, называющие себя реформаторами, постоянно говорили нам, что денег для образования взять негде и следует научиться делиться оставшиеся по-другому!

Уважаемые коллеги, откройте «Программу углубления экономических реформ» Гайдара-Ясина 1992 г. Ключевая позиция программы в сфере образования — образовательный ваучер.

Откройте постановление премьера Кириенко от 17 июня 1998 г. № 600. Идеология все та же: часть денег у образования отнять (по федеральному бюджету — примерно четверть), а оставшиеся по-другому поделить.

В этом смысле, коллеги, последние программы реформирования (или модернизации) образования, конечно, лучше того, что было в 90-е гг. Лучше хотя бы потому, что они предлагают не отбирать, но добавлять деньги образованию.

Однако я не могу согласиться с теми, кто сегодня повторял, как заклинание:

— бюджетных денег на образование нет и никогда не хватит;

— нет ни одной страны, которая полностью или в основном финансирует образование из бюджета.

На самом деле такая страна есть — она называется Германией. Мы не раз встречались с президентом немецкой конференции ректоров и членами германского парламента. Мы точно знаем, что по внедрению рыночных механизмов мы Германию давным-давно догнали и перегнали. Немецкие коллеги нам не раз говорили, что по этой части мы, пожалуй, перестарались. Как известно, Германия — это страна с рыночной экономикой, но это социальная рыночная экономика, а не дикий капитализм, как в России. Аналогичным образом и во Франции даже высшее образование на 85—90% финансируется за счет бюджета.

Когда я слышу, что в стране нет денег на то, чтобы финансировать образование, то нисколько не сомневаюсь, что это либо обман, либо самообман. Вот лишь несколько аргументов.

Позиция первая. Бюджет 2002 г. — бюджет профицитный, причем профицит бюджета составляет около 100 млрд рублей. Какой сделать выбор: оставить бюджет профицитным или же профинансировать, например, то же самое образование — это не вопрос экономики, это вопрос идеологии.

Позиция вторая. Уважаемые коллеги, откройте, пожалуйста, Послание Президента России Федеральному собранию от 8 апреля сего года. Президент, наконец, произнес именно то, что мы говорили уже 12 лет: каждый год из Российской Федерации за рубеж вывозится не менее 20 млрд. долл. Казалось бы, после этого Президент стукнет кулаком по столу и заявит: «Все, хватит, нужно применить те же меры, которые Франция, Италия и другие страны применяли в период кризисов для того, чтобы резко ограничить вывоз капитала из страны». Вместо этого через Государственную Думу Правительством и президентской Администрацией «продавливается» закон, который вывоз капитала из России облегчает! Причем закон принимается сразу в трех чтениях.

И после этого нам говорят, что в стране нет денег! Но разве свобода олигархов и «новых русских» вывозить за границу половину федерального бюджета (а в недавнем прошлом — и целый федеральный бюджет) не означает для начинающего учителя свободу получать 30 долларов в месяц? И разве действия властей не показывают, чью свободу они считают важнее?

Позиция третья. В свое время были опубликованы расчеты команды Мартина Шакума — теперь депутата Госдумы. Согласно этим данным, в Советском Союзе, который мы во многом справедливо критиковали за обширную бюрократию, расходы на управленческий аппарат составляли 1% консолидированного бюджета. В России же, где демократия «победила полностью и окончательно», аналогичные расходы составляют 8% бюджетов всех уровней. И это тоже вопрос не экономики, но идеологии: на что государство считает нужным в первую очередь тратить деньги.

## 2

Говоря о критериях эффективности экономических механизмов в образовании, не побоюсь тривиальности в духе чеховского учителя словесности и скажу: главный критерий может быть лишь один — это качество образования, которое получают наши сограждане. Ничего нового здесь нет.

Недавно мне довелось встретиться с Майклом Барбером, советником британского премьера Тони Блэра по вопросам образования, а год назад — с Дэвидом Бланкетом, тогда министром образования Великобритании, а ныне министром внутренних дел. Оба они в один голос утверждали, что главным критерием эффективности образовательных реформ в Великобритании признается качество образования, которое получают студенты или школьники. Все остальное рассматривается как средство.

Посмотрим с этой точки зрения на результаты отечественных реформ последних лет. Недавно проведены очередные сравнительные международные исследования способности



школьников понимать письменный текст. Мне еще не приходилось видеть официальных результатов, поэтому ссылаюсь на информацию радио «Свобода». Если 15 лет назад российские (тогда советские) школьники по способности понимать письменный текст были в числе мировых лидеров, то последнее исследование показало, что они сильно отстают по этому показателю от школьников развитых стран. Хочу спросить: что же это за реформы, от которых становится хуже? Не надо думать, что можно до бесконечности не кормить лошадь и при этом надеяться, что она будет быстрее бегать, как в известной истории с цыганом. Нельзя думать, что можно до бесконечности не финансировать образование и при этом повышать его качество.

Точно так же мои британские коллеги удивлялись, почему вместо того чтобы обсуждать, чему и как учить детей, в России постоянно обсуждают, сколько лет их учить — 10, 11 или 12.

Думаю, и в вопросе о финансировании образования происходит подмена тезиса. Вместо того чтобы спросить: куда исчезли деньги для образования и где их взять, нас все время втягивают в дискуссию: как то, что осталось, по-другому поделить.

Слов нет: распределительные механизмы тоже важны, но, как говорил тот же Аркадий Райкин, чтобы приготовить рагу из зайца, нужно, по меньшей мере, иметь кошку.

### 3

В зависимости от того, что признается главной целью регулирования экономических механизмов в образовании, в современном обществе возможны две основные стратегии:

а) либеральная — дать всем организациям и гражданам, всем участникам образовательного процесса как можно больше свободы выбора, а затем предоставить их самим себе, полагаясь на рыночные механизмы;

б) социальная (если угодно, социалистическая) — стремиться обеспечить не только равные права, но и равные возможности получения образования для всех граждан. В свою очередь для этого необходимо создать систему государственной поддержки в период получения образования для лиц из семей с низкими доходами, детей-сирот, инвалидов и т. п.

Рискну утверждать и берусь доказать: современной российской экономической политике, в т. ч. в отношении образования, не достает ни подлинной социальности, ни даже подлинного либерализма.

Начну с последнего.

Уважаемые коллеги! Здесь много раз задавали вопрос по поводу налоговых льгот, причем совершенно справедливо. Не надо только думать, что для Комитета это новая проблема. Мы не только хорошо ее знаем, но и, как могли, боролись за сохранение налоговых льгот для образовательных учреждений и по НДС, и по налогу на прибыль. Но вот в чем парадокс. Мы много раз слышали во всех эфирах, что различие между левыми и правыми в экономической политике состоит в следующем: левые якобы пытаются «делить рыбу», а правые каждому «дают удочку», чтобы он сам мог эту «рыбу поймать». Посмотрим, однако, как эта красивая идея реализуется на практике.

На протяжении 90-х гг. наше псевдолиберальное правительство многократно предлагало отменить или сократить налоговые льготы для образовательных учреждений, а Государственная Дума, которую в 1996—1999 гг. постоянно называли прокоммунистической, упорно эти налоговые льготы сохраняла. Теперь Государственная Дума третьего созыва, голосующая за все предложения Правительства без разбора, льготы по налогу на прибыль для образовательных учреждений уже отменила. Потери составят, по нашим скромным оценкам, 7—9 млрд. руб.

Накануне РОСРО (Российский совет по развитию образования), куда входят и присутствующие депутаты различных фракций, дважды принимал решение сохранить налоговые льготы для образования. А теперь посмотрите, как голосовали депутаты 22 июня 2001 г. за поправку № 420 Мельникова, Смолина, Явлинского, Шишлова к законопроекту второго чтения «О внесении изменений в часть II Налогового кодекса РФ, отмене или внесении изменений в некоторые другие законодательные акты РФ о налогах». Эта поправка предусматривала сохранение действовавших льгот: фракция КПРФ +94,1%; «Яблоко» +88,9%;

Агропромгруппа +79,1% (в этой группе я работаю, обычно она бывает второй по результатам голосования в поддержку образования, но сей раз — лишь третья); «Российские регионы» +46,7%; «Народный депутат» +37,3%; «Отечество — вся Россия» +15,4%; «Союз правых сил» +2,6% (это голос Ирины Муцуовны Хакамады, остальные депутаты в голосовании не участвовали); ЛДПР — 0; «Единство» -10,9%.

При этом голос, отданный за поправку, мы оценивали в +1, голос против -1, те же, кто не принимал участия в голосовании или воздержался, получили 0.

Я абсолютно согласен с Александром Изотовичем Адамским в том, что это голосование «угрбило» (извините за непарламентское выражение) идею попечительских советов, которую я целиком поддерживаю, как вообще самоуправленческие начала в системе образования. Хорошо бы опубликовать эти результаты в газете «Первое сентября» и спросить фракции Государственной Думы, не поддержавшие поправку, почему они вредят образованию!

Но при этом представители Правительства и доминирующие в Бюджетном комитете правые и правоцентристы нам говорили: все теперь поставлены в равные условия на рынке, и в этом состоит громадное достижение. В ответ мне приходилось задавать вопрос: какое может быть равенство на рынке между водочной компанией и школой, табачной компанией и больницей, Газпромом и Большим театром, инвалидами и «новыми русскими»?

К сожалению, это уже не первый случай, когда стереотипы самого примитивного «казарменного» коммунизма используются для того, чтобы ввести в России самый дикий «бандитский» капитализм!

Аналогичной была и ситуация по вопросу об отмене лицензирования в системе образования. Как мы ни объясняли нашим коллегам из проправительственных фракций и «Союза правых сил», что отмена лицензирования приведет, с одной стороны, к утрате образовательными учреждениями оставшихся налоговых льгот, а с другой, — к тому, что любая тоталитарная секта сможет на законном основании открывать учреждения дополнительного образования детей, расклад результатов голосования по фракциям был примерно таким же, как и по налогу на прибыль. Правда, в этом случае нам удалось набрать 226 голосов за поправку Комитета — ровно столько, сколько необходимо, чтобы она прошла!

А вот пример того, как странно понимается нашим правительством социальная направленность образовательной политики. От имени Комитета мы неоднократно заявляли, что поддерживаем идею введения академических и социальных стипендий в России. Академическая стипендия досталась нам от советского периода, когда уровень неравенства был очень низок, как форма поощрения хорошей учебы. Но теперь Россия по уровню социального неравенства догнала и перегнала все развитые страны и многие развивающиеся. Поэтому социальные стипендии как форма поддержки в период обучения студентов из семей с низкими доходами абсолютно необходимы.

Но при этом еще на парламентских слушаниях в марте 2001 г. мы жестко настаивали на целом ряде условий, среди которых наиболее важными являются следующие:

- 1) те, кто получал академические стипендии, должны сохранить это право;
- 2) размер социальной стипендии должен увеличиваться и приближаться к прожиточному минимуму. Именно на эти цели необходимо направлять основную часть дополнительных средств стипендиального фонда;
- 3) поэтому ввести систему академических и социальных стипендий имеет смысл лишь при одном условии — если стипендиальный фонд будет резко увеличен.

На парламентских слушаниях в марте 2001 г. представитель Правительства О. В. Самарина (начальник Управления социально-демографической политики и развития социальной защиты Минтруда России) официально заявила, что стипендиальный фонд в 2002 г. предполагается увеличить в полтора раза, а расчетную стипендию, соответственно, с 200 до 300 руб. Помимо этого каждому студенту обещали еще 60 руб. в виде компенсационных выплат на питание, предусмотренных законом.

Однако, по нашей информации, один из членов РОСПО, претендующий на определение стратегии образовательной политики, позвонил Герману Грефу и высказался в том смысле, что тратить деньги на увеличение стипендиального фонда бессмысленно, ибо для студента, который ездит на занятия на «Мерседесе», стипендия ничего не значит.

Действительно, по социологическим данным, в России более 60% студентов — это выходцы из менее чем 25% населения, составляющих высший и средний классы. Однако более трети студентов представляют так называемый низший класс и явно нуждаются в стипендии. Не забудем кроме того, что российский средний класс в долларовом исчислении в развитых странах также скорее всего отнесли бы к бедным. Поэтому мы специально выносили на голосование Государственной Думы вопрос о возвращении 4,5 млрд. рублей в бюджет на увеличение стипендиального фонда. Привожу результаты голосования по моей поправке № 128 19 октября 2001 г. (как раз в Лицейский день) — результаты, обчисленные по описанной прежде системе: Агропромышленная группа +100%; КПРФ +97,6%; Независимые депутаты +50%; «Российские регионы» +33,3%; СПС +10,5%; «Яблоко» +5,9%; ОВР +2,2%; «Народный депутат» — 0; ЛДПР — 0; «Единство» —73,5%.

Комментарии, думаю, излишни.

Теперь в бюджете 2002 г. стипендиальный фонд увеличен, если мне память не изменяет, всего на 4,7%, а студенты на недавней встрече задавали мне вопрос: не провоцируют ли их специально Правительство и Государственная Дума на акции протеста?

Хочу повторить нашу общую с председателем Комитета И. И. Мельниковым позицию о том, что проект модернизации образования, принятый Государственным Советом в конце августа и Правительством за основу 25 октября, среди всех официальных проектов, которые мы видели в последние годы, — это действительно лучший проект. Дай Бог, чтобы его не «вычистили» при подготовке к окончательному принятию, как это произошло с российской национальной доктриной образования, из которой убрали практически все серьезные нормы, касающиеся финансирования.

Но вместе с тем, мы хорошо знаем, что продолжают работы по тем позициям Плана действий Правительства, с которыми мы не можем согласиться.

Большинство членов Комитета по-прежнему выступают против введения государственного именованного финансового обязательства (именованного образовательного ваучера) в увязке с результатами единого экзамена и против изменения статуса государственных образовательных учреждений на организации.

Во многих странах есть единый экзамен — я это прекрасно знаю. Но я другой такой страны не знаю, где бы его результаты были впрямую увязаны с пресловутым ГИФО. Выступая здесь, коллега — ректор из Чечни — поддержал идею ГИФО, однако он не понимает, что прежде всего из Чечни студенты и разбегутся, как только эта система будет введена. Причем как раз в Московский университет. Но дело даже не в этом.

Международные организации, которые сначала учили нас, как следует проводить реформы в образовании, теперь нас же упрекают за то, что уровень неравенства прав граждан в этой области превысил все допустимые пределы. Почитайте, коллеги, доклады Организации экономического сотрудничества и развития. Но хуже всего, что эти упреки справедливы.

Ослабит ли ГИФО неравенство прав в области образования или усилит? Мой ответ однозначен: усилит. К единому государственному экзамену будут нанимать репетиторов точно так же, как сейчас к экзаменам в вузы. Только цена этого экзамена будет намного выше, поскольку зависит от него слишком многое, а пересдать экзамен можно только на следующий год, причем за деньги. Естественно, кто наймет лучших репетиторов, тот и будет иметь в среднем — повторяю — в среднем лучшие результаты по единому экзамену. Я не говорю уже о возможностях подкупа комиссий, использования связей и т. п., которые и сейчас есть у людей с высокими доходами и должностями, и которые, разумеется, сохранятся.

В результате люди с высокими доходами, как правило, будут учить своих детей бесплатно, а людям с низкими доходами чаще всего придется за образование доплачивать или платить целиком! Те, кто говорят, что таким путем мы «догоняем цивилизацию», обманывают либо себя, либо других. Чтобы в этом убедиться, достаточно взглянуть на британский опыт.

Да, в Британии выпускники школ тоже сдают единый экзамен. Но после этого бесплатно учатся не те, кто лучше всех его сдал, но те, кто набрал определенное количество баллов, но имеет в семье низкие доходы. Конечно, будучи «отмороженным» радикалом, можно сказать, что в Британии слишком много социализма, что Тони Блэр начитался

Владимира Ленина и поэтому повторяет: образование, образование и еще раз образование! Не предлагаю буквально копировать британский опыт, но предлагаю понять: их система нацелена на ограничение неравенства возможностей в образовании; наше ГИФО — на усиление неравенства этих возможностей. И с этим я никогда не соглашусь.

Точно так же большинство членов Комитета выступает против замены статуса образовательных учреждений на организации. Сегодня, уважаемые коллеги, мы в очередной раз слышали, будто бы Закон «Об образовании» не дал образовательным учреждениям достаточной свободы. На самом деле ситуация прямо обратная: этот Закон был, вероятно, даже слишком либеральным для своего времени и дал образованию больше свободы, чем оно могло «переварить». Напротив, именно Бюджетный кодекс «повязал» образовательные учреждения «по рукам и ногам». А кто «продавливал» этот кодекс через Государственную Думу? Разве не Правительство и либеральные фракции? Теперь они же предлагают нам изменить статус учреждений на организации! Результат будет следующий.

Напомню, что сейчас все, какие есть, скромные завоевания в области образовательного законодательства, установлены для тех, кто работает или учится в учреждениях: отсрочка от военной службы — для студентов образовательных учреждений; пенсия за выслугу лет — для работников школ и других учреждений образования для детей; стипендии и социальные гарантии — для студентов высших образовательных учреждений; нормы по заработной плате, которые не исполняются, но в законе существуют — для работников образовательных учреждений. Наконец, запрет на приватизацию в сфере образования, который я считаю главным достижением законодательства 90-х гг., распространяется именно на учреждения. Как только мы учреждения заменяем на организации, на всем этом можно спокойно ставить крест!

Получается следующий парадокс: сначала нам, «продавливая» через Государственную Думу Бюджетный кодекс, устроили головную боль, а теперь предлагают лечить эту головную боль гильотиной!

В отношении экономических механизмов в системе образования мы стоим на точке зрения действующих законов в области образования. Хочу подчеркнуть, что российский Закон об образовании 1992 г. был в достаточной мере и либеральным, и социальным.

**Он был, быть может, даже более либеральным, чем позволяло время: нормативное финансирование образования; освобождение от всех налогов и платежей при условии использования денег на цели образовательного процесса в данном учреждении; возможность зарабатывать деньги и широкое право оперировать ими, в т. ч. на внебюджетных счетах; значительные академические свободы — все это составляет полный набор элементов либеральной образовательной политики в хорошем смысле — на уровне лучших образцов в западных странах.**

Вместе с тем закон был в высокой степени социальным, создавал социальные гарантии для образования: требование выделять не менее 10% национального дохода на нужды образования (около 7% валового внутреннего продукта) и не менее 3% расходной части федерального бюджета — на высшее образование; индексация расходов на образование в соответствии в темпами инфляции; общедоступность и бесплатность полного среднего образования; бесплатность на конкурсной основе высшего образования и норматив об обучении не менее 170 студентов на 10 тыс. населения за счет федерального бюджета; возможность получить повторно бесплатное высшее образование в особых случаях; установление средних ставок в образовании не ниже средней заработной платы в промышленности, а для профессорско-преподавательского состава ВУЗов — не ниже двух средних заработных плат в промышленности; субсидии на книгоиздательскую продукцию для педагогических работников — все это механизмы социальной защиты образования, которые в случае исполнения закона гарантировали бы нам возможность его высокого качества.

Хочу отреагировать на вопросы и замечания, которые здесь были сделаны.

Говорят, Закон об образовании не содержал нормативного финансирования и потому в образовании так плохо с деньгами. Извините за прямое обращение, уважаемая Любовь Николаевна (Глебова — заместитель председателя Комитета от СПС), но настоятельно рекомендую прочесть статьи 5, 41, 29—31 закона. Там нормативное финансирование есть.

Более того, закон содержит и положение о субсидиарной ответственности субъекта федерации по отношению к местному самоуправлению: согласно закону, если у муници-

палитета не хватает денег в бюджете, субъект федерации обязан помочь ему обеспечить реализацию права граждан на образование.

По поводу замечания о том, что Закон об образовании ограничивает возможности государственных вузов зарабатывать деньги. Действительно, он устанавливает 25%-ную квоту для платных учебных мест, но лишь по специальностям «юриспруденция», «экономика и менеджмент», «государственное и муниципальное управление». По другим специальностям ограничения не установлены. Более того, совместно с Министерством образования мы подготовили проект закона, который расширяет возможности платного набора в государственных вузах и техникумах и по этим специальностям. Однако мы получили отрицательное заключение Правительства, в котором нас упрекают в попытке ограничить права граждан на образование! Поразительно, но факт: оказывается отменить ограничения на платное образование — это хорошо, а вот уменьшить эти ограничения нельзя, поскольку это якобы нарушает права граждан!

Уважаемые коллеги! Еще раз выскажу непопулярную точку зрения: не надо делать профессоров государственными служащими — не надо! Свободу преподавания отберут (госслужащие не имеют тех академических свобод, которые предоставлены профессорам), а дадут ли деньги — это еще не известно. Говорил уже неоднократно, в т. ч. и на съезде ректоров, и повторю здесь: надо не превращать профессоров в госслужащих, а приравнять их по социальным гарантиям, равно учителей и других педагогических работников. Вот это было бы правильно.

Здесь ставили вопрос о пенсиях для вузовских преподавателей. Напомню, что еще в 1996 г. Президент Ельцин издал предвыборный указ о том, чтобы пенсии для них устанавливались не ниже 80% от заработной платы по основному месту работы. Указ не выполняется, однако, насколько помню, его забыли отменить.

Кстати, хотел бы заметить для тех, кто представляет общее образование, что нам с большим трудом удалось изменить позицию Правительства в отношении пенсии за выслугу лет. Прежде нам предлагали передать финансирование этих пенсий профессиональным пенсионным системам, однако никто не объяснил, на какие деньги учителя будут такие системы создавать. Теперь нам удалось сохранить пенсии за выслугу лет за счет бюджета. Считаю это крупным достижением последнего времени.

Несколько слов о профсоюзном законе. Выступление уважаемого Владимира Серафимовича Павлихина (заместителя председателя ЦК профсоюзов работников образования и науки) меня немного удивило. Я много раз заявлял, что этот закон поддерживаю. Много раз звонил руководителю профсоюза и говорил ему: «Если хотите, мы готовы немедленно внести этот закон в Государственную Думу, но нужно четко понимать, что Президент его отклонит». Мне отвечали: «Нет, пока не надо, мы работаем с Правительством». Теперь же нас упрекают за то, что тянем время. Повторяю еще раз: готов внести закон через неделю, но он имеет шансы пройти только в одном случае — если его внесет Правительство или Президент. В законе есть формальное несоответствие Конституции, которое не прощается депутатам, но прощается исполнительной власти.

Кстати, здесь говорили о мнимом несоответствии Закона об образовании Гражданскому кодексу. Еще раз обращаю ваше внимание, уважаемые коллеги, на пункт 3 статьи 120 ГК. Он говорит о том, что особенности статуса учреждений могут устанавливаться специальными федеральными законами. Поэтому Закон об образовании не противоречит Гражданскому кодексу, но как раз наоборот, реализует его 120 статью.

Вообще-то, мы часто слышим: давайте будем по каждому поводу проводить эксперименты. А у меня возникает другое желание: давайте проведем главный эксперимент хотя бы в одном субъекте федерации, например, в моей родной Омской области, — давайте исполним в полном объеме закон Российской Федерации «Об образовании». Может быть, других экспериментов и не потребуется?

Несколько слов о «законодательном портфеле» нашего Комитета. Здесь уже говорили, что депутатами различных фракций внесен согласованный проект закона о государственном образовательном стандарте. Недавно Госдума в первом чтении приняла закон, который запрещает сокращать бесплатные учебные места в высших и средних профессиональных образовательных учреждениях в расчете на 10 тыс. населения. Я обращаю внимание уважаемого Григория Артемовича (Балыхина) на то, что действующие законы



содержат не только норматив о 170 студентах на 10 тыс. населения, но статья 2 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» вообще запрещает сокращать финансируемые из бюджета учебные места в высших учебных заведениях. Повторяю: запрещает в принципе. Есть сейчас 192 студента на 10 тыс. населения и ниже быть не может. То, что принято Госдумой в 1-м чтении, лишь распространяет эту норму на среднее профессиональное образование. Нами подготовлены поправки к Закону об образовании, направленные на поддержку начального профессионального и среднего профессионального образования. Есть аналогичные законопроекты, касающиеся общего образования, статуса педагогических работников и т. п. Наконец, подготовлен проект закона о дистанционном образовании. В планах Комитета много других предложений и законопроектов.

Председатель Комитета И. И. Мельников и я не раз говорили, что предложения по модернизации образования, рассмотренные на Госсовете и на заседании Правительства 25 октября 2001 г., — это лучший из правительственных документов последнего десятилетия. Однако никто не может гарантировать, что его не постигнет судьба Национальной доктрины образования, которую Минфин и Минэкономики «отредактировали» таким образом, что даже разработчикам ее узнать было трудно.

Считаю, что любая программа модернизации российского образования должна быть прежде всего программой поэтапного исполнения действующего базового закона. Его потенциал далеко не исчерпан.

Переходя к заключительной части, предлагаю включить в рекомендации парламентских слушаний следующие позиции.

1. Парламенту Российской Федерации: ускорить разработку проекта федерального закона о национальной доктрине образования в Российской Федерации.

2. Парламенту Российской Федерации: принять поправки к налоговому законодательству, возвращающие налоговые льготы образовательным учреждениям. При этом следует ясно понимать, что без согласия Правительства в современной Государственной Думе сделать это практически невозможно.

3. Правительству Российской Федерации: представить палатам Федерального Собрания программу поэтапной реализации Закона РФ «Об образовании» и Федерального Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и внести соответствующие изменения в Федеральную программу развития образования.

4. Правительству Российской Федерации: внести в Госдуму проект закона, восстанавливающий ответственность государства за школьное образование. Повторю еще раз: если Правительство этого не сделает, готов внести проект закона в личном качестве как депутат Государственной Думы.

5. Перенести из рекомендаций субъектам Российской Федерации в рекомендации Правительству ежегодное увеличение расходов из федерального бюджета на образование с учетом инфляции не менее чем на 25%.

Позвольте в заключение еще несколько слов. Мою главную книгу по вопросам образовательной политики я назвал цитатой из одного апокрифического Евангелия: «Знание — свобода». Но свободу через образование можно дать либо избранным — и тогда мы наверняка отстанем навсегда; либо всем — тогда мы имеем шанс попасть в современное информационное общество. После международного Дня защиты прав человека, который был вчера, накануне Дня российской Конституции хочу пожелать, чтобы свобода через образование в России была доступна всем.

От имени Комитета по образованию и науке еще раз благодарю работников образования, прежде всего в лице присутствующих, которые действительно, несмотря на сложные условия, за пособие по бедности работали, как за настоящую заработную плату, пожелать вам всем здоровья, добра и удачи. Комитет Госдумы и впредь использует все свои скромные возможности для того, чтобы защитить интересы нашего образования, а значит, и будущее Отечества.

Спасибо. Всего доброго.

Заключительное слово на парламентских слушаниях «Проблемы законодательного регулирования экономических отношений в сфере образования».

Москва, Государственная Дума, 11 декабря 2001 г. (Текст отредактирован автором).

Текст с сокращениями опубликован в журнале «Право и образование». 2002. № 3. С. 46—56.

## ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ: УРОВЕНЬ И МЕХАНИЗМЫ

### Приоритет «третьей свежести»

Высоко оценивая работу Минобразования по защите интересов отрасли в федеральных бюджетах последних лет, нельзя не понимать, что рост бюджетных расходов после 2000 г. отнюдь не компенсирует потерь, понесенных образованием в 1990-х гг. Более того, звучащие бесконечным рефреном утверждения представителей Правительства «Образование — наш финансовый приоритет» выглядят более или менее обоснованными в 2001 и 2002 гг., когда рост федеральных расходов на образование составил, соответственно, 43% и 47%, однако в отношении двух последних лет вызывают уже серьезные сомнения.

Действительно, согласно федеральному бюджету 2003 г., расходы на образование увеличились на 21,9%, а на правоохранительную деятельность — на 46%; в 2004 г. образование должно получить федеральных денег на 20,6% больше, чем в 2003 г., а правоохранительные органы — почти на 30%. Предоставляя читателю самому судить, что в действительности является приоритетом финансовой политики российского правительства, напомним лишь о том, что даже заседающие в Госсовете при Президенте страны губернаторы в августе 2000 г. рекомендовали Правительству ежегодно наращивать федеральный бюджет образования не менее чем на 25%.

Остановимся несколько подробнее на федеральном бюджете образования в 2004 г. К его очевидным, хотя и скромным, достоинствам можно отнести предполагаемое увеличение на 21% расходов на капитальный ремонт (в 1990-е гг. износ многих зданий, в которых размещены учебные заведения и общежития, достиг критического уровня), а также на оплату услуг связи почти на 81% (что необходимо, в частности, для развития Интернета). Однако основная часть бюджетной прибавки образованию в 2004 г. обеспечена решениями 2003 г.: предвыборным увеличением в среднем на 33% тарифной части зарплаты педагогических работников с 1 октября и удвоением студенческих стипендий с 1 сентября. Именно потому, что снижать уровень доходов педагога и студента дальше некуда, рост бюджета образования в 2004 г. превысит увеличение его расходной части в целом. Однако нельзя закрывать глаза, как минимум, на два обстоятельства.

Во-первых, учитывая, что с декабря 2001 г. по октябрь 2003 г. рост прожиточного минимума (т. е. цен на товары первой необходимости) составил в стране около 40% (по данным ЦК профсоюза работников народного образования и науки — не менее 45%), а в 2004 г. планируется не менее 16%, без увеличения заработной платы «бюджетников», приходится констатировать: в среднем российский учитель, врач, ученый или работник культуры в конце текущего года окажется примерно на 25% беднее, чем в конце года 2001.

Во-вторых, принимая во внимание, что студенческая стипендия в предпоследний раз повышалась в июле 2000 г. и подвергается такому же обесцениванию, как и зарплата, есть все основания утверждать, что к концу текущего года ее уровень также окажется ниже, чем 4,5 года назад. При этом зарплата педагогов по сравнению с советскими временами сократилась более, чем в 3 раза, расчетная стипендия студента вуза — не менее, чем в 3,5, студента ссуза — в 7, а стипендия учащегося ПТУ — в 10 раз.

Разумеется, по требованию Правительства послушное ему большинство Госдумы в очередной раз приостановило важнейшие нормы четырех федеральных законов, определяющие уровень бюджетного финансирования образования, размеры зарплаты педагогов, компенсационных выплат на питание школьникам, учащимся ПТУ, студентам техникумов и вузов, установленные для них льготы на проезд в междугородном транспорте и т. п. «За компанию» приостановлены и те положения действующих законов, которые обеспечены бюджетным финансированием, но идут вразрез с намерениями Правительственной Комиссии по оптимизации бюджетных расходов, которая даже в Минобразовании получила меткую аббревиатуру «КОБРа».

При низком росте бюджета образования в целом даже весьма сомнительное «повышение» зарплаты и стипендий вынудило разработчиков закона сократить расходы по большинству разделов экономической структуры, призванных обеспечить развитие образовательной системы, в т. ч.:

— прирост расходов на приобретение оборудования снизился с 71,2% в бюджете 2003 г. до 12,4% в бюджете 2004 г.;

— расходы на питание сокращаются на 3,4%, т. е. скромная стипендиальная добавка, данная студенту или учащемуся ПТУ перед парламентскими и президентскими выборами, частично изымается из его «кармана». С учетом планируемого роста прожиточного минимума сокращение реальных бюджетных расходов на питание составит около 20%;

— финансирование коммунальных платежей уменьшено почти на 3%. Не забудем, что подписанные Президентом в середине прошлого года поправки к Федеральному закону «Об основах федеральной жилищной политики» не устанавливают практически никаких ограничений в области тарифов на коммунальные услуги, и, следовательно, рост реальных расходов учебных заведений на эти цели пока вообще трудно прогнозируем;

— настоящее «харакири» (по официальной терминологии — секвестр) было уготовано Правительством в отношении расходов на капитальное строительство и реконструкцию объектов образования в рамках федеральной адресной инвестиционной программы: с 1624 млн. руб. в 2003 г. до 1209 млн. руб. в 2004 г., т. е. сразу на 25%. При втором чтении бюджета ситуацию удалось поправить лишь отчасти.

Статья 84 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» предусматривает изъятие остатков средств, не использованных образовательными учреждениями в 2003 г., с их счетов. Это прямо противоречит п. 3 ст. 43 Закона РФ «Об образовании», в соответствии с которым «неиспользованные в текущем году финансовые средства не могут быть изъяты у образовательного учреждения или зачтены учредителем в объем финансирования следующего года». Однако в 2003 г. на основе аналогичной нормы у образования было изъято свыше 3 млрд. руб.: кто не успел — тот опоздал!

Еще более удивительно другое: разрывая со многими позитивными образовательными традициями советской эпохи, российское Правительство хранит, как зеницу ока, некоторые свойственные ей пороки финансового управления. Видимо, бюрократия, как и мафия, бессмертны: меняются времена, нравы, разрушена прежняя страна, а чиновники продолжают методично отбирать деньги у всех, кто хотел бы их инвестировать в долгосрочные проекты.

Итак, приходится констатировать: финансовая политика последних лет обеспечивает лишь скудное текущее содержание (или поддержание) образовательной системы, но никак не ее развитие. Она не меняет общих тенденций деградации материальной базы образования, полунищенского существования интеллигенции и противоречит практике «цивилизованных стран». Федеральный бюджет образования 2004 г. — это «бюджет неразвития».

При этом, по официальным данным, дополнительные доходы федерального бюджета в 2001 г. составили 318 млрд. руб., в 2002 — 156 млрд., согласно прогнозу, за 2003 г. они превысят 150 млрд. руб., а в 2004 г. плановый профицит бюджета должен составить 83,5 млрд. Учитывая, что цены на нефть на мировом рынке составляют около 30 долларов за баррель, а российский бюджет рассчитан, исходя из 22 долларов, есть все основания полагать, что плановый бюджетный профицит будет превышен в 2–3 раза. Итого за четыре года только реально полученные дополнительные доходы федерального бюджета больше 700 млрд. руб. Если бы все эти деньги были направлены на социальные программы, можно было бы повысить пенсии примерно в 2 раза, зарплату интеллигенции и всех работников бюджетной сферы — примерно в 3,5 раза, детские пособия — в 30 раз, стипендии студентов вузов, техникумов и учащихся ПТУ — в 70 раз.

Стоит напомнить, что по самым жестким правилам единой европейской валютной зоны профицит бюджета вовсе не требуется: напротив, допускается его дефицит до 3% от валового внутреннего продукта. Однако неоднократно заданный мною в Госдуме российскому Премьеру и вице-премьеру вопрос: «Кому нужен профицитный бюджет в стране с бедным населением?» — так и остался без ответа.

Видимо, в текущем году российские финансисты в очередной раз гордо отчитаются перед мировыми финансовыми организациями в том, что они превзошли их самые жесткие требования и «перefonдили» Международный валютный фонд. Вот только, что скажут они и вся «партия власти» российскому учителю, ученому, библиотекарю или врачу? Быть может, повторят, что бедность — не порок? И будут правы: к числу их собственных пороков бедность явно не принадлежит...

### **Финансовые механизмы: как перекрыть «тришкин кафтан»?**

Несколько лет назад мне довелось общаться с мистером Грэмом Бэдменом, в то время руководителем образования в графстве Оксфорд, одним из самых богатых в Велико-

британии. Смысл рассуждений моего собеседника о новых финансовых механизмах в управлении образованием сводился к следующему. В последнее время управлять экономикой образования в Великобритании стало интереснее и труднее: все больше денег, свободы и ответственности. Денег больше, поскольку увеличиваются государственные ассигнования, а также вложения в образование со стороны фирм, стимулируемых налоговыми льготами, желанием выйти на образовательный рынок и престижными соображениями. Свободы и ответственности больше, поскольку нормативное финансирование образования, с одной стороны, увеличивает финансовую самостоятельность образовательных учреждений, а с другой, — расширяет право выбора для студентов, обучающихся и их родителей, а тем самым — и конкуренцию в образовании.

Иначе говоря: экономические реформы в британском образовании, как и в большинстве других индустриально развитых стран, происходят на фоне увеличения его финансирования за счет всех возможных источников, включая бюджет. Напротив, в постсоветской России, по известному остроумному замечанию, реформы начинаются, когда кончаются деньги! Соответственно, и смысл подобных «реформ» долгое время сводился к тому, как сэкономить на образовании и по-другому поделить предназначенный для него и все более уменьшающийся финансовый «пирог».

Так, уже в «Программе углубления экономических реформ», подготовленной под руководством Е. Ясина и Е. Гайдара, наряду с принципом приватизации, вводился и другой «основополагающий» принцип — «внедрение новой экономической модели образования», «используя институт образовательного ваучера». «Ваучер имеет стоимость, объявленную для населения данной территории с учетом индексации и отражающую сумму всех расходов по обеспечению государственного стандарта образования, исключая капитальные вложения на развитие отрасли. Ваучер должен иметь одинаковое применение и стоимость для государственных и негосударственных структур».

Далее в документе определялось:

а) «номинальная стоимость ваучера в дошкольном воспитании будет составлять только часть необходимых затрат, минимальный уровень которых определяется государством»;

б) в случае получения дополнительных образовательных услуг, когда стоимость реализации всех компонентов образования превышает номинальную стоимость ваучера, а также при улучшении социально-бытовых условий разницу доплачивает учащийся за счет собственных средств либо за счет средств, поступающих из других источников финансирования;

в) предусматривалось предоставление права «органам государственного управления высшим образованием в пределах выделенных бюджетных средств определять перечень вузов и контингент студентов, для которых гарантируется получение высшего образования за счет федерального бюджета (70—75% приема), устанавливая контрольные цифры дополнительного приема студентов (20—25%) по договорам с независимыми государствами, органами государственного управления, муниципальными органами, предприятиями, учреждениями и организациями всех форм собственности и физическими лицами, предусматривающим полное возмещение затрат на обучение (включая стипендии успевающим студентам)».

Тем самым образование для подавляющего большинства граждан должно было стать частично платным, а часть государственных образовательных учреждений пришлось бы закрыть как невыдержавшие конкуренции с учреждениями негосударственными.

Помимо этого принципиальный недостаток концепции заключался и в том, что ваучер как государственный документ на право получения образования не предполагался именованным (не фиксировалось имя владельца) и мог быть предметом всех форм гражданского оборота, в т. ч. и акта купли-продажи. Фактически он становился ценной бумагой на свободном рынке ценных бумаг (заместителем денег), причем с высокой нарицательной стоимостью, ибо деньги подвержены инфляции, а цена образования имеет противоположную тенденцию — к возрастанию.

Характерно, что среди всех известных механизмов нормативного финансирования образования российские революционеры 1990-х гг., по идеологическим соображениям именуемые реформаторами, выбрали наиболее радикальный — безымянный ваучер, хотя в действительности арсенал таких механизмов весьма широк. Среди них:

— государственное именованное образовательное обязательство (ГИОО) или государственное именованное финансовое обязательство (ГИФО) как документ, который мог стать предметом залога;

- ГИОО или ГИФО, которые не являются предметом гражданского оборота вообще;
- нормативное подушевое финансирование учреждений образования без выдачи финансового документа физическим лицам (по принципу: «деньги следуют за учеником»);
- 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»);
- нормативное финансирование образовательных учреждений независимо от количества учащихся (деньги следуют не за учеником, а, например, за класс-комплексом, за учебными площадями и т. п.).

Сопоставим эти возможные механизмы с законодательно установленными нормами. 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 (ст. 41 п. 2; ст. 42). Во второй редакции Закона концепция личного государственного образовательного кредита была исключена, однако исходная концептуальная схема сохранилась в модифицированном виде: нормативы финансирования образовательных учреждений поставлены в зависимость не только от их типов и видов, но и категорий. Закон, следовательно, устанавливает механизм финансирования, при котором часть финансовых средств перемещается из одних образовательных учреждений в другие вместе с обучающимися, однако другая часть финансирования этих учреждений от числа обучающихся напрямую не зависит.

Законодателями был разработан и иной персонифицированный механизм финансирования образования посредством государственного 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 входил в проект Национальной доктрины образования в Российской Федерации, подготовленный совместной рабочей группой и одобренный Всероссийским совещанием работников образования в январе 2000 г., — в обоих случаях с целью создания дополнительных гарантий получения образования для лиц, нуждающихся либо в специальных образовательных условиях, либо в дополнительной финансовой поддержке на период обучения.

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

- государственные образовательные стандарты, финансируемые по нормативам, должны быть достаточными 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 российской образовательной политики заключается в том, что практически все эти идеи так или иначе были использованы в правительственных концепциях реформирования образования, однако при сходстве по форме они получали в них совершенно иное, зачастую прямо противоположное содержание.

Так, в более мягкой форме наследуя идеи ваучеризации, проект «Концепции очередного этапа реформирования образования», подготовленный Правительством 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 в предложенном варианте должно было вызвать сходные последствия.

Аналогичным образом 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., предполагал одновременное введение принципа «деньги следуют за учеником» в системе общего образования и государственного именного финансового обязательства в сочетании с общенациональным экзаменом в системе среднего профессионального и высшего профессионального образования, о чем речь пойдет ниже.

Не менее значительные метаморфозы в правительственном документе 1998 г. претерпели и другие концептуальные позиции Закона:

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

— соответственно, вместо прямого расчета нормативов — обратный счет по многократно раскритикованному уже в советский период «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 финансирования 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 на селе и в 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 названных выше финансовых нововведений, видимо, 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, проведенных в ряде штатов США, по введению образовательных ваучеров, где они, между прочим, использовались исключительно в области школьного образования, а не во всей его системе, — от детских садов до высших учебных заведений, — как это предлагали российские радикалы. Американский опыт был проанализирован в свое время специалистами по заданию Минобразования России. С крайней осторожностью высказывались по поводу возможности продолжения таких экспериментов и сами американские конгрессмены, особенно от Демократической партии.

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 и других странах бывшего СССР прежде, чем внедрять в индустриально развитых странах. Но совершенно очевидно, что в кризисной российской ситуации шансы этих экспериментов на успех значительно меньше, чем в относительно стабильных и благополучных условиях современного «социального капитализма». Неслучайно в России идея ваучеров в системе высшего образования в настоящее время подвергается критике не только слева, но и справа.

В свое время на Будапештском семинаре по проблемам современных механизмов финансирования образования, проводившемся под эгидой Мирового банка и института

«Открытое общество» (фонд Сороса), мною была высказана мысль, смутившая присутствующих во главе с госпожой Мери Кеннинг: российское образовательное сообщество в большинстве своем не уверено, стоит ли, как это делает Правительство России, брать кредиты Мирового банка, чтобы разрабатывать проекты, суть которых состоит в выработке рекомендаций, на счет того, как сэкономить деньги на образовании в стране...

### **ГИФО: финансовые открытия или изобретение велосипеда?**

Как было сказано выше, идея введения образовательных ваучеров занимала ключевое место в правительственной стратегии реформирования образования, начиная с 1992 г. На рубеже веков эта идея была возрождена в более мягкой форме концепции государственного именного финансового обязательства (ГИФО), которое отличается от обычного ваучера, во-первых, персональным характером, а во-вторых, неодинаковыми размерами денежного эквивалента, который увязан с результатами единого государственного экзамена (ЕГЭ).

Разработчики концепции ГИФО полагают возможным с ее помощью решить следующие задачи:

- поднять заинтересованность выпускников в результатах ЕГЭ;
- обеспечить, наряду с существующими схемами финансирования обучения студентов (бюджетной и внебюджетной), возможность частично оплачивать образование и тем самым расширить круг лиц, его получающих и в него инвестирующих;
- за счет большей подвижности финансовых потоков усилить конкуренцию между вузами и, следовательно, стимулировать качество образовательных услуг.

Противники концепции ГИФО, напротив, аргументируют свою позицию следующим образом.

1. Отсутствие мирового опыта. Как известно, эксперименты по введению системы образовательных ваучеров проводились в ряде штатов США, однако исключительно в области общего образования, но не в высших учебных заведениях. Экспериментировать же с финансами при их остром дефиците, причем впервые в мире, крайне опасно.

2. Прямая угроза сокращения числа бесплатных для граждан учебных мест. Возможность такого сокращения содержит в себе уже концепция единого экзамена, однако при ее связке с концепцией ГИФО эта возможность с большой вероятностью превращается в действительность. Учитывая, что доля бюджетных студентов среди лиц, получающих образование в различной форме (очной, очно-заочной, заочной) неодинакова, одна из возможных схем уменьшения ответственности государства за реализацию прав граждан на высшее образование состоит в том, чтобы обеспечивать посредством ГИФО обучение по очно-заочной и заочной формам в большей мере, чем по очной.

В принципе, разработчики концепции первоначально и не скрывали, что превращение части бесплатных для граждан учебных мест в частично платные (софинансируемые гражданами) входит в их намерения. Однако затем они же стали утверждать, что ГИФО несет социально защитную функцию, ибо по условиям эксперимента в высших учебных заведениях, применяющих эту систему, соотношение платных и бесплатных учебных мест должно выдерживаться по принципу 50:50, тогда как в целом по Российской Федерации в настоящее время на внебюджетные места и в негосударственные вузы принимается больше студентов, чем на места, финансируемые из бюджетов.

Последнее утверждение представляет собой либо ошибку, либо прямой обман общественного мнения. Доказательство тому — последовательная позиция Правительства, которое дважды провалило в Госдуме проект федерального закона, запрещающий сокращение числа бесплатных учебных мест в расчете на 10 тыс. населения в государственных и муниципальных учреждениях среднего и высшего профессионального образования. Аналогичная норма в отношении бюджетных учебных мест в вузах, которая прописана в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», в последнее время ежегодно приостанавливается Думой по требованию Правительства. При таких условиях в ситуации «демографической ямы» почти неизбежно возникнет положение, когда при соотношении бюджетных и внебюджетных учебных мест 50:50 количество студентов, бесплатно получающих высшее и среднее профессиональное образование, будет значительно сокращено.

3. Рост неравенства прав в области образования. Очевидно, что при более или менее одинаковых природных задатках результаты ЕГЭ в среднем окажутся выше у детей из семей с высокими доходами. Именно такие семьи имеют возможности:

- отдавать детей в школы с программами повышенной сложности или с высококвалифицированным педагогическим коллективом и «софинансировать» их обучение;
- нанимать квалифицированных репетиторов для подготовки к единому экзамену;
- находить знакомства в комиссиях, принимающих ЕГЭ, или прямо давать взятки.

Все эти факторы действуют и при существующей системе, однако ГИФО способно увеличить неравенство в связи с предполагаемым сокращением общего числа бесплатных учебных мест и жесткой увязкой оплаты за обучение с результатами ЕГЭ. В итоге дети из семей с высокими доходами в большинстве своем будут учиться бесплатно или «малоплатно», тогда как большинству семей с низкими доходами придется либо платить за образование своих детей, либо отказаться давать им высшее образование.

Отметим для сравнения, что в индустриально развитых странах наблюдается прямо противоположная тенденция — стремление ограничить неравенство прав граждан в области образования. Так, во Франции и Германии доля студентов, обучающихся за счет бюджета, сохраняется на уровне 85—90%. В Великобритании, где давно введена система ЕГЭ и высшее образование в целом является платным, 35—40% учебных мест в вузах финансируются из бюджета, причем право занимать их имеют лица из семей с низкими доходами. В период обучения студент вправе получить социальный кредит, погашение которого начинается через несколько лет после окончания вуза и лишь в случае, если заработная плата достигает 20 тыс. фунтов (около 30 тыс. долларов) в год, причем для лиц из семей с низкими доходами социальный кредит устанавливается в большем объеме.

Таким образом, во многих странах мира результаты ЕГЭ увязываются с правом получить высшее образование, однако нигде они не увязываются с правом получать его на платной или бесплатной основе. Зарубежные реформы ограничивают неравенство образовательных прав, а российская концепция ГИФО способна его увеличить. Зарубежная образовательная политика в этом вопросе в целом идет в русле демократической тенденции, российская — в русле элитарной.

Следует иметь в виду, что стремление дать высшее образование широким слоям населения на Западе связано не только с «социализацией» капитализма, с установкой на социальное государство и требованиями социальной справедливости, но в еще большей степени — с тенденциями современного экономического развития, перехода к информационному обществу. Согласно концепциям постиндустриалистов, одним из необходимых условий функционирования такого общества является преобладание в составе населения специалистов с высшим образованием и научных работников (60—90%). Очевидно, что для достижения таких показателей необходимо дать высшее образование не только основным группам, образующим высший и средний классы, но и значительной части низшего класса. Таков «категорический императив» экономического развития. Не случайно Япония и ряд других стран поставили вопрос об общедоступном высшем образовании. В противном случае страна рискует навсегда остаться мировой периферией.

4. Критика справа. В отличие, например, от США, где идею образовательных ваучеров активно поддерживали правые (республиканцы), но столь же активно критиковали либералы (Демократическая партия), в России концепция ГИФО подвергается критике не только слева, но и справа. Суть этой критики состоит в том, что выдача каждому выпускнику, имеющему определенные результаты ЕГЭ, именного образовательного ваучера будет стимулировать к получению образования даже тех, кто этого не хочет или в этом не нуждается, создаст своего рода «большую халяву» в сфере образовательных услуг<sup>1</sup>. Подобная аргументация также заслуживает специального обсуждения в образовательном обществе.

Экспериментальная модель ГИФО, разработанная Министерством образования, исключив из денежного эквивалента ГИФО коммунальные расходы, студенческие стипендии и целый ряд других расходных статей, в значительной степени обезвредила концепцию, но в такой же степени лишила ее практического смысла, ибо объем финансовых

<sup>1</sup> См.: Колесов В. О ваучеризации высшего образования. Идея финансовых обязательств не продумана // Известия. 2002. 1 февр.

средств, перемещающихся по новой схеме, оказался в несколько раз меньше, чем предполагали разработчики.

В настоящее время вопрос о введении именного ваучера в российском высшем образовании остается открытым, причем решение это может быть принято исключительно на основе закона. Будет ли в этом отношении российская образовательная политика следовать опыту индустриально развитых стран (высокая доля бюджетного финансирования образования, образовательные кредиты, поддержка лиц с низкими доходами за счет общественных фондов) или, введя ГИФО, как нередко бывало, мы пойдем никем не апробированным собственным путем, определится в ближайшие годы.

Подводя итоги сказанному, следует отметить: вопрос о механизмах финансирования образования выходит на первый план в высокоиндустриальных странах, где обеспечен достаточный уровень такого финансирования при преобладании в составе населения лиц с высокими и средними доходами. Попытки сделать «все, как у них», оставив бюджет, «как у нас», вряд ли способны привести к чему-либо, кроме традиционного перекраивания «тришкина кафтана». Механизмы финансирования образования в России нельзя улучшить, не повышая его уровня. А это, в свою очередь, требует изменения идеологии и приоритетов государственной образовательной политики.

Опубликовано: Народное образование. 2004. № 2. С. 9—15.

#### **ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ЗАКОНЫ: «ХВОСТ» И «ГРИВА» ОБРАЗОВАНИЯ**

В замечательной сказке про Чебурашку у Эдуарда Успенского есть персонаж Иван Иванович, который все делал ровно наполовину. Говорил, что не может дать машину, чтобы подвезти кирпичи для строительства дома, а может дать только полмашины. Или даст машину, но доедет она только до половины пути. Обещал половину нужных гвоздей. И т. д., и т. п.

Эта сказка вспомнилась мне, когда 21 февраля Государственная Дума принимала президентский законопроект «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в части обеспечения системности и согласованности законодательных норм, касающихся статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышения эффективности государственной политики, стабилизации межбюджетных отношений)» и, спустя две недели, законопроект «О внесении изменений и дополнений в отдельные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования образовательных учреждений». В обоих актах решается один и тот же вопрос: какой уровень власти должен финансировать образование.

Во втором из законов предлагается реализовать давнюю идею профсоюза образования и науки, которую мы всегда поддерживали в Думе: ответственность за образование должны нести не только органы местного самоуправления, но и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае принятия Закона общеобразовательную школу, за исключением коммунальных расходов, будет полностью финансировать бюджет региона. Тем самым предполагается снять острые ситуации, когда в разных районах одного и того же края или области зарплата выплачивается учителям с разрывом в несколько месяцев.

Мы понимаем, что существовали и альтернативные варианты решения проблемы, например, развитие финансовых основ местного самоуправления. Может быть, это было бы не хуже, но, увы, есть основания думать, что линия на «свертывание» местного самоуправления соответствует позиции Президентской Администрации.

Однако на одну хорошую новость в президентских законах приходится две плохих. Первая заключается в том, что вместо установленных действующим законодательством федеральных нормативов финансирования образования Администрация Президента предлагает ввести нормативы региональные. С одной стороны, это выглядит логично, поскольку условия в разных регионах России различны, а региональные нормативы позволяют учитывать особенности, скажем, Сочи и Омска, Заполярья и Москвы. С другой стороны, в случае введения региональных нормативов каждый регион будет финансировать собственное образование по принципу «кто во что горазд». Таким образом, регио-

нальные различия в финансировании станут еще больше, чем сейчас, когда они, по некоторым оценкам, превышают десять раз.

Вторая плохая новость содержится в законопроекте об организации власти в субъектах Федерации. Среди прочего, он предполагает перевод финансирования начального и среднего профессионального образования на бюджеты регионов, за исключением учреждений федерального ведения. Причем, хотя закон принят только в первом чтении, в Минобрнауке уже готовится такой перечень. В регионах возникла массовая тревога. Представители ПТУ и ссузов крайне обеспокоены тем, что их «сбросят» на бюджеты субъектов Федерации. Сначала, вероятно, дадут денег, а затем предоставят их судьбу регионам.

Подтверждением сказанному стало заявление Президента, воспроизведенное электронными СМИ. Смысл его в следующем: сейчас в России бюджет 3,5 трлн. руб., а установленные законодательством бюджетные обязательства перед населением — 6,5 трлн. Их нужно приводить в соответствие с возможностями бюджета. Народ простит нам все, кроме обмана.

Не знаю, как насчет обмана (народ до сих пор власти прощал все), но альтернативой сокращению обязательств государства в два раза и ежегодному приостановлению важнейших статей социальных законов была бы программа поэтапного их исполнения.

Думаю, еще не все потеряно. Ассоциация начального профессионального образования «Роспрофтех» и Союз директоров средних специальных учебных заведений в состоянии оказать воздействие на депутатов Государственной Думы. Только так можно остановить «сброс» учреждений профобразования на региональные бюджеты. Если все депутаты получат обращения от своих избирателей, есть шансы провести при втором чтении поправки нашего Комитета и защитить систему начального и среднего профессионального образования. Кстати, это соответствует также и интересам педагогов, медицинских работников и вообще всей интеллигенции. Бюджет у региона один. И если он будет дополнительно «нагружен» учреждениями профобразования, на все остальное денег останется еще меньше.

На специальном заседании нашего Комитета, посвященном развитию начального профессионального образования, было доказано: те регионы, которые взяли ПТУ на свои бюджеты, в среднем хуже их поддерживают, чаще закрывают и некоторые из них обращаются с просьбой вернуть систему профобразования обратно на федеральный бюджет.

Напомню, в последние годы тенденция российской финансовой политики одна и та же: деньги — в центр, финансовые мандаты — в регионы. Не исключено, что при такой политике часть тех образовательных учреждений, которые сейчас финансируются, будет закрыта.

Подводя итоги, хочу сказать, что ощущение от президентских законодательных инициатив крайне противоречивое. Мы явно вытаскиваем «хвост» образования, поднимая на региональные бюджеты финансирование школы. Однако общая концепция президентских законов заключается в максимальном освобождении от обязательств федерального бюджета и в том, чтобы сделать бюджеты регионов ответственными за социальную сферу, причем без достаточной финансовой поддержки. Таким образом, «грива» образования увязнет в региональных бюджетах, перегруженных финансовыми обязательствами.

Перевод на другую работу Валентины Матвиенко — явный сигнал будущего ужесточения социальной политики.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 16—22 марта. № 11. С. 4 (под заголовком ««Хвост» и «грива» образования»).

## ИМУЩЕСТВЕННЫЙ ФЕТИШИЗМ

«Концепция участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования» (далее — «концепция»), одобренная в основном коллегией Минобрнауки в августе и согласованная с руководством Российского Союза ректоров (далее — РСР) в октябре, не вызвала столь бурной общественной реакции, как аналогичный документ, разработанный для сферы науки. По сообщениям печати, в связи с подготовкой последнего ряд видных ученых — членов Российской Академии наук требовали даже отставки министра, тогда как на заседании Совета Союза ректоров 25 октября наиболее радикальным оказалось



предложение о созыве в декабре съезда ректоров, однако и оно было решительно отвергнуто большинством. Между тем, направленность и основные идеи обеих концепций вполне совпадают и, несмотря на существенное улучшение в результате доработки ректорами и академиками, радикально не изменились. Сама же «Концепция», хотя и заявлена как ориентир для управления федеральным имуществом в сфере образования, в действительности представляет собой существенный (если не главный) блок стратегии образовательной политики нового министерства образования и науки.

### **Установка на «позитив»**

Автору этих строк довелось участвовать в обсуждении концепции дважды: в первый раз — 30 сентября в Институте образовательной политики «Эврика» при участии его ректора А. Адамского, зам. министра образования и науки А. Свиначенко, представителей организаций «Деловая Россия» (представляющих интересы крупного бизнеса) и «Опора России» (объединяющих бизнесменов среднего «калибра»), а также журналистов; во второй раз — 25 октября в МГУ на уже упоминавшемся Совете Союза ректоров при участии министра образования и науки А. Фурсенко.

Стремясь задать тон дискуссии, министр рекомендовал ее участникам сделать ставку на «позитив», сосредоточившись не на критике проекта, а на том, с чем в нем хочется согласиться. При этом Андрей Александрович вспомнил известный принцип работы С. Маршака с начинающими литераторами. Рассказывают, что каждому такому новичку маститый поэт говорил примерно следующее: вот этот абзац в Вашем сочинении мне чрезвычайно нравится; давайте же сделаем так, чтобы все оно было на таком же уровне.

Следуя совету министра, я заявил ректорам, что полностью согласен с теми целями управления образованием, которые заявлены в «Концепции», и готов снова и снова читать соответствующие абзацы вплоть до возникновения «чувства глубокого удовлетворения».

Действительно, «стратегическими целями участия Российской Федерации в управлении имуществом комплексными государственными организациями в сфере образования» в «Концепции» объявлены:

- «обеспечение реализации конституционного права граждан на образование;
- создание условий для перехода российской экономики к постиндустриальному пути развития, повышения роли образования в социальном, культурном и экономическом развитии Российской Федерации;
- формирование условий для всестороннего развития и повышения конкурентоспособности «человеческого капитала»;
- обеспечение реализации полномочий, законодательно закрепленных за Российской Федерацией в части образования (сохранение и развитие единого образовательного пространства, научно-методическое обеспечение развития системы образования, нормативно-правовое обеспечение деятельности системы образования, обеспечение экспериментальной деятельности в образовании, комплексная модернизация образования)».

Цели эти выглядят более чем привлекательно, если, конечно, отвлечься от того обстоятельства, что они никак не могут быть достигнуты посредством управления имуществом комплексными, но представляют собой, по сути, целевые установки стратегии образовательной политики в целом, а также, если простить авторам неуклюжесть формулировки «формирование условий для всестороннего развития ... «человеческого капитала», представляющей собой неблагозвучную помесь старосоветской и новомодно рыночной терминологии.

Сугубо позитивной оценки, на мой взгляд, заслуживают и те изменения, которые внесла в документ совместная рабочая группа Минобрнауки и РСР. Суть этих изменений можно свести к следующему.

1. Изменилось название документа. В первой своей редакции он претендовал на определение стратегии управления образовательными организациями в целом, в последней редакции — лишь имуществом комплексными организациями. Такая перемена может быть оценена двояким образом. С одной стороны, обновленный документ более соответствует своему названию, ибо по отношению к прежней его версии возникал естественный вопрос: можно ли управлять организациями, практически ничего не предлагая по части управления персоналом? С другой стороны, поскольку совершенно очевидно, что образовательные организации — это лишь одна из подсистем системы образования, а их

имущественные комплексы — лишь один из элементов этой подсистемы, причем отнюдь не системообразующий и не подсистемообразующий, в отношении нового текста «Концепции» возникают сразу два вопроса:

1) Почему именно этот элемент, а не другой (например, персонал, играющий в системе несравненно большую роль), выделен в качестве особого объекта управления?

2) Почему «Концепция» принимается раньше подготовленной Министерством «Стратегии развития системы образования Российской Федерации» и фактически определяет ряд важнейших направлений этой стратегии? Неужели известный лозунг «отца народов» «кадры решают все», признанный справедливым едва ли не большинством научных школ в области менеджмента, именно Минобрнауки намеревается заменить на странное ноу-хау: «имущество решает все»?

2. В новой редакции из текста «Концепции» исключен ряд положений, по мнению руководства РСР, угрожавших российской системе образования и правам граждан в этой области. Согласно отчету руководителя совместной рабочей группы, ректора Академии труда Н. Грищенко, среди таких положений были исключенные из текста формулировки о разгосударствлении организаций в сфере образования. Интересно, что ту же мысль независимо друг от друга формулировали зам. министра А. Свиноаренко и президент РСР В. Садовничий. Первый из них в дискуссии с автором 30 сентября в Институте образовательной политики «Эврика» утверждал, что даже первоначальный вариант Концепции не содержал идеи приватизации образовательных организаций. Второй на заседании Совета Союза ректоров 25 октября высказался более жестко (цитирую по памяти): если дело дойдет до приватизации образования, это уже без меня.

Между тем, такие утверждения справедливы лишь отчасти. Действительно улучшив текст, совместная рабочая группа Минобрнауки и РСР не добилась полного исключения из Концепции идеи приватизации образования, причем не только в отношении вспомогательных организаций, но даже и образовательных учреждений, конкретно — учреждений дополнительного профессионального образования. Обратимся к тексту.

«Этот тип образовательных учреждений предусматривает тесную связь с реальной экономикой, работу на потребителя. Соответственно, механизмы управления такими организациями должны иметь рыночную природу. В ходе проведения реструктуризации эти учреждения целесообразно преобразовать в *открытые акционерные общества* с существенной долей акций, находящихся в собственности Российской Федерации на уровне блокирующего пакета. Эта *временная мера* позволит сохранить необходимый объем образовательных услуг по повышению квалификации и переподготовке кадров, но будет способствовать, в то же время, становлению развитой рыночно ориентированной системы непрерывного профессионального образования... В собственности и под управлением Российской Федерации целесообразно сохранить *ограниченное количество учреждений дополнительного профессионального образования (курсив везде наш), осуществляющих переподготовку руководящих кадров системы образования и способствующих тем самым реализации определенной государственной политики в сфере образования*».

Если не играть в прятки, в переводе на общедоступный язык этот текст означает, что:

1) систему дополнительного профессионального образования в России ожидает приватизация в форме акционирования;

2) акционировать предполагается абсолютное большинство образовательных учреждений данного типа;

3) государственное регулирование в виде блокирующего пакета акций рассматривается лишь как временная мера, после чего акции будут свободно обращаться на рынке.

Быть может, авторы «Концепции», подобно китайцам, полагают, что акционирование — это не приватизация? Однако, если для китайских теоретиков подобная трактовка идеологически оправдана (они пытаются доказать, что продолжают строить социализм), то для российских суперрыночников аналогичный подход выглядит более чем странно: большинство из них, превратившись из догматических марксистов в вульгарных марксистов наизнанку, в явной или неявной форме утверждают, что корень всех проблем — в смене формы собственности и собственника (чем меньше госсобственности, тем лучше).

Другим важнейшим положением, исключенным из первоначального текста «Концепции», совместная рабочая группа справедливо признала идею перехода на двухуровневую систему высшего образования. Действительно, хотя такой переход предусматривается Бо-

лонской конвенцией, эта проблема не имеет ровным счетом никакого отношения к управлению имущественными комплексами (это же не количество вузовских корпусов или этажей в них!). С другой стороны, она должна решаться крайне осторожно с учетом позитивных традиций отечественной высшей школы. Иначе говоря, многоуровневая (в терминологии российского образовательного законодательства — многоступенчатая) система высшего образования не может насаждаться, как кукуруза, от Белого моря до Черного и от Тихого океана до Атлантического.

3. Совместная рабочая группа дополнила «Концепцию» рядом положений социозащитного характера, в том числе:

— о необходимости ориентировать управление на образование как социально значимое благо, а не только рыночную услугу (правда, о социально значимом благое в документе упоминается один раз, а о рыночной услуге — постоянно);

— о необходимости сохранения единства образовательного пространства (правда, о механизмах такого сохранения в условиях передачи большей части учебных заведений в регионы читатель может лишь догадываться);

— о законодательном установлении порядка реорганизации образовательных учреждений при участии институтов гражданского общества в качестве страховки от субъективизма и непродуманных экспериментов и т. п.

К тому, что отметила совместная рабочая группа, в качестве «позитива» мог бы прибавить, например, изредка встречающиеся предложения по смягчению тех мер, которые уже предпринимает Правительство РФ в отношении образовательных учреждений. Пример такого рода — идея в качестве переходной меры поддерживать учебные заведения, передаваемые в регионы, субвенциями из федерального бюджета (в настоящее время Минфин просто утверждает, что соответствующие средства предусмотрены в налоговой базе регионов, но сами регионы, как правило, этого не подтверждают). Однако все это не изменило общего характера документа и его смысловой направленности.

### **Критический «объектив»**

Отдав дань установке на «позитив», пора вспомнить и о том, что задача любого действительного исследования — не апология, но объективный анализ. Это вдвойне справедливо в том случае, когда речь идет о дискуссии вокруг предмета, представляющего не чисто теоретический интерес, но способного повлиять на судьбы тысяч организаций и миллионов людей. В свое время на Парламентских слушаниях по проблемам 12-летнего образования, обращаясь к министру В. Филиппову и лидеру СПС Б. Немцову, позволил себе перефразировать древнее изречение: Платон с Ньютоном мне друзья, но истина дороже. Тем же принципом намерен руководствоваться и в данном случае. А потому перейдем к непредвзятому и хладнокровному выявлению слабых сторон «Концепции», включая риски, пробелы и даже пороки.

I. Элементарный контент-анализ показывает, что термины «оптимизация», «реструктуризация» и др. употребляются в «Концепции» в том же смысле и контексте, как и в других известных с начала 1990-х гг. документах о квазиреформировании системы образования либо социальной сферы в целом, т. е. в смысле экономии бюджетных средств, сокращения сети образовательных учреждений, их ликвидации и т. п. В свое время суть подобной политики четко обозначил министр финансов А. Лившиц: реформы начинаются, когда кончаются деньги.

Между тем, совершенно не очевидно, что сокращение финансирования и (или) сети образовательных учреждений есть оптимизация образовательной сферы. Напротив, в связи с перспективами перехода наиболее развитых стран к «обществу знаний» оптимизацией следует считать наращивание образовательного потенциала страны. Разумеется, количественный рост показателей образования и образованности сам по себе проблем не решает, но без него невозможно новое качество человеческого потенциала.

В этой связи по меньшей мере спорным представляется распространенное с легкой руки Министра финансов А. Кудрина мнение о том, что в России слишком много студентов. Распространенное настолько, что даже Президент в Послании Федеральному Собранию задал риторический вопрос: ну, кому это надо?

Хотя вопрос Президента был риторическим, рискну на него ответить.

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

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

II. В качестве необъявленной аксиомы «Концепция» исходит из того, что оптимизация участия Российской Федерации в управлении государственными организациями в сфере образования тождественна сокращению такого участия. Именно в этой связи авторы предлагают передавать федеральные образовательные учреждения в ведение субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, изменять их организационно-правовую форму, а в некоторых случаях — акционировать и т. д. В последнее время в ход вновь пошли известные формулы вроде следующих: «государство «устало» от экономики»; «экономика России не выдерживает образования» и др.

Отдавая должное самокритичному настрою высокопоставленных отечественных чиновников, признающих таким образом собственную неспособность к управлению чем-либо, стоит заметить, что подобная скромность паче гордости: она явно исходит из принципа Людовика XIV «государство — это мы», отказываясь признавать возможность существования другого государства и другого стиля управления.

Говоря серьезно, отождествление оптимизации государственного управления с его минимизацией применительно к образованию вовсе не аксиома, но, по меньшей мере, лемма, требующая доказательства. Напомню, что речь идет о системе, в которой рыночные механизмы могут иметь лишь вспомогательное значение, а самоуправленческие нерыночные механизмы подавлены бюрократией, о системе, которая призвана реализовать одно из основных прав человека, а потому даже в самых «рыночных» странах остается зоной с высокой долей государственного финансирования и государственного регулирования.

Например, передача образовательных учреждений в ведение субъектов Российской Федерации, с точки зрения абстрактно понимаемой теории управления, выглядит вполне логично, соответствуя известному принципу приближения объекта управления к его субъекту. Вот только многие руководители и коллективы ПТУ, ссузов, а в перспективе и вузов ожидают такой передачи с тревогой, если не с ужасом. В отличие от теоретиков-творцов «Концепции» они прекрасно понимают, что у новых «субъектов» много хуже обстоят дела и с деньгами, и с кадрами, но зато возможности бюрократического произвола будут, как и при Александре Герцене, расти пропорционально квадрату расстояния от столицы.

III. В целях оптимизации управления авторы «Концепции» в очередной раз предлагают изменить организационно-правовую форму образовательных организаций, превратив их из государственных и муниципальных учреждений либо в автономные учреждения (АУ), либо в государственные или муниципальные автономные некоммерческие организации (ГМАНО). В первой редакции «Концепции» фигурировали ГАНО — государственные автономные некоммерческие организации, однако затем авторы дополнили аббревиатуру буквой М, с одной стороны, видимо, избавляясь от неблагозвучия, а, с другой, — заявляя о намерении распространить данную организационно-правовую форму и на те образовательные учреждения, которые в настоящее время находятся в ведении муниципалитетов, т. е. на большинство школ, дошкольных образовательных учреждений, учреждений дополнительного образования детей.

Аргументы в пользу нововведения давно известны: поскольку Главное ГПУ Президента не желает расширять права государственных учреждений, а Минфин — самостоятельность бюджетных организаций, к числу которых, согласно Бюджетному кодексу, образовательные учреждения относятся, остается одно — отказаться от сковывающей организационно-правовой формы и добыть свободу путем перехода в новые формы, специально для этих целей разработанные. Выступая на Совете Союза ректоров 25 октября, один из главных идеологов новеллы Я. Кузьминов заявил даже, что статус автономного учреждения в разработан-

ных законопроектах прописан примерно так же, как был прописан статус государственного или муниципального образовательного учреждения в законе РФ «Об образовании» (пока, добавим от себя, этот закон не подвергся сначала «утеснению» со стороны Гражданского и Бюджетного кодексов, а затем и радикальному «урезанию» в период принятия летом текущего года законодательного акта, получившего номер 122-ФЗ).

«Рефлекс свободы» для человека всегда был одним из основных, тем более, если этот человек — руководитель успешного образовательного учреждения. Однако цена такой свободы может оказаться непомерной, ибо изменение организационно-правовой формы государственного образовательного учреждения связано, как минимум, с рисками тройного рода.

Во-первых, превратившись в АУ и ГМАНО, образовательные учреждения рискуют потерять сохранившиеся еще скромные достижения законодательства 1990-х гг., включая право студентов на отсрочку от военной службы, оставшиеся налоговые льготы, досрочные пенсии для педагогов, работающих с детьми, и т. п.

Во-вторых, сами граждане рискуют утратить более, чем скромные конституционные гарантии права на образование, ибо в 43-й статье Основного закона они установлены для тех, кто учится в образовательных учреждениях или на предприятиях, но отнюдь не в АУ или ГМАНО.

В-третьих, изменение организационно-правовых форм — это, без сомнения, шаг к приватизации системы образования, ибо, с одной стороны, в отношении этих форм снимается субсидиарная ответственность учредителя и открывается путь к банкротству, а с другой, — отменяется запрет на приватизацию, установленный п. 13 ст. 39 Закона РФ «Об образовании» для образовательных учреждений.

Полагаю, что перечисленные риски многократно перевешивают степень расширения свободы, обещанную тем, кто преобразует образовательные учреждения в новые организационно-правовые формы. Вообще, если Правительство так настойчиво заботится о расширении самостоятельности образовательных организаций, совершенно не понятно, зачем оно так резко сузило эту самостоятельность, «проталкивая» через Госдуму все тот же 122-ФЗ и тем самым на порядок увеличивая трудности, которые теперь намеревается преодолеть.

IV. Управленческая эффективность приватизации более чем сомнительна даже в отношении учреждений дополнительного профессионального образования:

— вопреки утверждениям авторов «Концепции», многие из таких учреждений не ориентированы на рынок труда и не имеют платежеспособного заказчика образовательных услуг (большинство учреждений переподготовки и повышения квалификации работников образования, медицины и культуры);

— значительная часть (если не большинство) высокотехнологичных предприятий, включая ВПК, до настоящего времени не восстановили уровня производства 1989 г. и не имеют достаточных средств для переподготовки работников, хотя именно в этом секторе экономики переподготовка необходима в наибольшей степени;

— доходы населения России по-прежнему значительно ниже, а их неравенство — значительно выше, чем в индустриально развитых странах, что затрудняет получение дополнительного профессионального образования за счет граждан;

— стимулы переподготовки кадров, предусмотренные для работодателей действующим законодательством, крайне слабы. Они ограничиваются лишь малоэффективной льготой по налогу на прибыль. Более того, исключив из закона РФ «Об образовании» ст. 40, «закон об отмене всех законов» (№ 122-ФЗ) ликвидировал один из таких стимулов в виде обязательного отчисления работодателем определенной доли фонда оплаты труда на переподготовку работников. Что же касается Федерального Закона «О дополнительном образовании», разработанного при участии автора, принятого обеими палатами Парламента, но отклоненного Президентом В. Путиным, то в весеннюю сессию 2004 г. большинством Четвертой Госдумы он вообще снят с рассмотрения. В настоящее время Россия остается едва ли не единственной страной в Европе, где образование взрослых не регулируется на законодательном уровне.

В итоге легко прогнозировать следующие последствия приватизации (акционирования) системы дополнительного профессионального образования:



— 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 — деструкция системы дополнительного образования в короткие сроки.

Отнюдь не случайно опыт индустриально развитых стран показывает: практически во всех таких странах образование обладает многосекторной структурой и разнообразием организационно-правовых форм. Однако ни одна из таких стран практики массовой приватизации образования не знала. В государствах СНГ такая практика дала, скорее, отрицательные результаты: в Киргизии, где было приватизировано дошкольное образование, его система резко сократилась; в Казахстане, где акционировалась часть учреждений высшего образования, некоторые из них пришлось национализировать (например, педагогические вузы).

V. «Концепция» содержит перечень критериев «сохранения участия Российской Федерации в управлении имуществом комплексными государственными образовательными организациями». Приведем их с небольшими сокращениями.

Основные критерии:

«1. Организация осуществляет подготовку кадров для фундаментальных научных исследований, а также разработок по приоритетным направлениям науки, техники и технологий в широком диапазоне предметных областей и имеет потенциал для продолжения этой деятельности на требуемом качественном уровне.

2. Организация располагает уникальными научно-педагогическими школами и (или) уникальным учебным или исследовательским оборудованием.

3. Организация осуществляет образовательные программы, которые в соответствии с законодательством отнесены к исключительной компетенции Российской Федерации.

4. Организация является специальным образовательным учреждением для детей с девиантным поведением».

Дополнительные критерии:

«5. Организация является системообразующей для региональной системы образования, выполняет, помимо подготовки кадров, функции регионального (межрегионального) научно-методического центра по широкому диапазону образовательных программ.

6. Организация является основным (единственным) поставщиком образовательных услуг по подготовке (переподготовке) специалистов определенного профиля.

7. Организация является базовым учебно-методическим и научным центром в сфере, соответствующей ее профилю.

8. В составе имущественного комплекса организации присутствуют ресурсные образовательные центры коллективного пользования и иные элементы инновационной инфраструктуры федерального значения или имущество организации в среднесрочной перспективе планируется использовать в рамках структурной перестройки системы образования в целях развития новых образовательных технологий, учебно-исследовательской деятельности и создания необходимых элементов инновационной инфраструктуры системы образования.

9. Организация осуществляет подготовку кадров для отраслей, необходимых для выполнения Российской Федерацией государственных функций, предусмотренных Конституцией Российской Федерации (образование, медицинское обслуживание, органы социальной защиты и т. п.).

10. Организация обеспечивает обучение и (или) содержание детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Продолжим цитирование: «Государственными учреждениями остаются, как правило, организации, которые обеспечивают обучение и (или) содержание детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

В остальных случаях в управлении имуществом комплексами организаций, соответствующих дополнительным критериям, Российская Федерация сохраняет свое участие в той мере, в какой обеспечивается контроль за процедурами реорганизации образовательных организаций и влияние на профиль их деятельности. Эти организации в установленном законодательством Российской Федерации порядке могут быть реорганизованы в формы автономных учреждений (АУ) или государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организаций (ГМАНО)».

Столь подробное цитирование потребовалось автору для того, чтобы читатель вместе с ним мог убедиться, что, несмотря на тщательное описание, этот текст оставляет без ответа, как минимум, следующие вопросы:

1) какому количеству критериев (одному или нескольким) должно соответствовать образовательное учреждение, чтобы Российская Федерация согласилась сохранить свое участие в управлении им?

2) что произойдет с теми образовательными учреждениями, которые не относятся к числу специальных образовательных учреждений для детей с ограниченными возможностями здоровья или учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, но при этом соответствуют нескольким дополнительным критериям?

3) каково соотношение «счастливиц», которые смогут удовлетворить предложенным критериям, и «неудачников», которые не выдержат «теста»?

4) наконец, что именно произойдет с теми учебными заведениями, которые перечисленным критериям не соответствуют: передача на бюджеты более низких уровней, изменение организационно-правовых форм, приватизация, различное сочетание этих вариантов или что-то еще? К чему должны готовиться региональные власти, коллективы этих учебных заведений, наконец, те, кто в них учится? и т. д., и т. п., и пр.

VI. Совершенно не понятно, как можно рассматривать вопрос об управлении имуществом в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, совершенно обходя такую важнейшую составляющую этого имущества, как финансы. Строго говоря, любая реформа в бюджетной сфере невозможна без ответа на вопрос, сколько денег под нее готово выделить государство, причем по известной формуле: «утром — деньги, вечером — стулья». В этой связи стоит сказать несколько слов о федеральном бюджете 2005 г.

В следующем году федеральные бюджетные расходы относительно плановых показателей 2004 г. предполагается увеличить на 14,6%, однако расходы по разделу 07 «Образование» запланированы с уменьшением на 8,6%. Соответственно, доля расходов на образование в общих расходах федерального бюджета составит 5,1% против 5,9% в 2004 г. Ухудшение показателей связано, прежде всего, с передачей финансирования большей части образовательных учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования в субъекты РФ в объеме 24,8 млрд. руб.

Что касается выраженной в реальных деньгах бюджетной зарплаты и других бюджетных доходов педагогических работников, то, по нашим расчетам, в следующем году они не увеличатся, но... уменьшатся! Вот лишь некоторые факты.

1) Согласно проекту бюджета, с 1 января 2005 г. предполагается на 20% поднять заработную плату педагогических работников лишь в федеральных образовательных учреждениях. Казалось бы, все в порядке: с октября 2003 г. по декабрь года текущего средний рост цен составит примерно 13%, а следовательно, реальная прибавка к зарплате составит 7%. Увы, подобный расчет как раз и представляет собой основной инструмент обмана граждан со стороны Минфина. Дело в том, что заработная плата почти половины педагогических работников в настоящее время либо немного превышает прожиточный минимум, либо даже ниже его. Поэтому сравнивать ее рост нужно не со средним ростом цен, но с ростом цен на товары первой необходимости, т. е. с прожиточным минимумом. И тогда картина окажется совершенно иной.

По данным думского Комитета по труду и социальной политике, рост прожиточного минимума в 2003 г. составил около 23%, а в 2004 г. ожидается около 16,5%. Легко рас-

считать, что рост прожиточного минимума за последний квартал прошлого года (23:4) и за текущий год в сумме составляет от 22 до 23%. Следовательно, в январе 2005 г. за счет федерального бюджета в реальном исчислении педагог получит на 2–3% меньше, чем в октябре 2003-го. Стоит учесть, что по отношению к прожиточному минимуму в октябре 2003 г. зарплата, в свою очередь, оказалась ниже на 7%, чем в декабре 2001 г., когда она повышалась предыдущий раз (октябрьское повышение составило 33% при росте прожиточного минимума с декабря 2001 г. в 40%, по данным профсоюзов, — в 45%). Иначе говоря, несмотря на январское повышение, реально педагогический работник федеральных учебных заведений получит примерно на 10% меньше, чем 4 года назад.

2) Благодаря Федеральному закону № 122, «продавленному» Правительством через Госдуму и известному как закон о ликвидации льгот, в следующем году упразднены практически все федеральные гарантии оплаты труда работников бюджетной сферы, за исключением гарантированной минимальной заработной платы в 600 руб. (с 1 января — 720 руб.). Результат подобной «реформы» многие регионы почувствуют очень скоро. Правительство уже объявило, что различные субъекты РФ будут повышать минимальную зарплату и зарплату педагогических работников не одновременно: кто-то, как Москва, — в конце 2004 г., кто-то одновременно с федералами — с 1 января 2005 г., а у кого не хватит денег — во 2-м или 3-м кварталах 2005 г. Следовательно, в этих регионах России учителя и другие педагогические работники образовательных учреждений местного ведения окажутся еще беднее, чем их коллеги из федеральных учебных заведений.

3) Не вполне ясно, что произойдет в следующем году с «книжными» деньгами. Новый закон гарантирует их выплату лишь тем педагогам, которые работают опять-таки в федеральных образовательных учреждениях. Правда, в ст. 155.2 ФЗ № 122 утверждается, что если регионы принимают в отношении отменяемых социальных гарантий собственные законодательные акты, то уменьшать эти гарантии нельзя. Однако закон обходит молчанием вопрос о том, что произойдет, если подобные законодательные акты регионы принимать не станут.

4) Абсолютно аналогична ситуация с 25%-ной надбавкой к зарплате для сельского учителя (равно врача и работника культуры). Закон РСФСР «О социальном развитии села», которым эти надбавки были установлены, отменен полностью, и надежда остается лишь на регионы. Однако при той структуре бюджета, которая принята Госдумой в 1-м чтении 29 сентября, ответить на вопрос о наличии денег на эти цели совершенно невозможно.

VII. Неоднозначно воспринимается в образовательном сообществе, в особенности коллективами и ректорским корпусом провинциальных учреждений высшего образования, идея ведущих вузов. Автору (правда, преимущественно в кулуарах) неоднократно приходилось слышать рассуждения следующего типа: если государство готово выделить ведущим вузам дополнительные финансовые средства при увеличении бюджетного финансирования всех высших учебных заведений без исключения, с идеей можно согласиться; если же произойдет лишь перераспределение средств в рамках существующего «тощего» бюджета, это приведет к обескровливанию большинства вузов и усилению неравенства прав граждан в области образования. Полагаю подобную позицию вполне обоснованной.

VIII. Концепция явно идет вразрез с современным международным опытом. Помимо идеи приватизации, о которой говорилось выше, отметим лишь три позиции.

Во-первых, еще раз о финансировании. Выступая на упоминавшемся Совете Союза ректоров 25 октября, Министр образования и науки А. Фурсенко утверждал приблизительно следующее: государство мирилось с финансовой самостоятельностью учебных заведений, пока не давало им денег; когда же деньги появились, государство поставило их использование под жесткий контроль, резко ограничив самостоятельность учебных заведений; вообще требовать дополнительных средств из резервного фонда Правительства российское образовательное сообщество вправе лишь в том случае, если оно в состоянии гарантировать прорыв к новому качеству образования.

Такая позиция представляется спорной, по меньшей мере, по двум основаниям. С одной стороны, двигаясь в направлении «общества знаний», образовательная политика в индустриально развитых странах предполагает одновременно и наращивание бюджетного финансирования, и расширение самостоятельности учебных заведений, вовсе не придерживаясь ложной дилеммы «или деньги, или свобода». С другой стороны, с логикой

прорыва, увы, может конкурировать и логика обвала: если финансирование образования не будет резко увеличено за счет дополнительных доходов федерального бюджета, падение качества этого образования, на которое сетуют в настоящее время российские власти, может приобрести угрожающий характер, причем в силу высокой инерционности системы сроки восстановления образовательного потенциала нации будут измеряться уже не годами, но, по меньшей мере, пятилетками.

Во-вторых, механизм финансирования. Во всех развитых странах это финансирование переводится на нормативную основу. Рассматриваемая «Концепция» также предусматривает нормативное финансирование, но в единственном варианте — подушное. Между тем, мировая практика показывает, что попытки универсализации принципа «все деньги следуют за учеником» приводят к чрезвычайно высокому уровню неравенства прав в области образования, а потому системы финансирования должны быть более сложными (поправочные коэффициенты, распределение части средств независимо от количества обучающихся и т. п.).

В-третьих, налоговые льготы. Поскольку их наличие или отсутствие непосредственно сказывается на финансах как части имущества образовательной организации, обходить молчаливым этот вопрос в рассматриваемой «Концепции» более чем странно.

IX. С высокой вероятностью можно утверждать: основные результаты реализации «Концепции» окажутся прямо противоположными заявленным целям: не расширение доступности образования, но, напротив, его коммерциализация в условиях низких доходов населения, и, следовательно, ограничение права на образование для лиц с низкими доходами; не качественный рост человеческого потенциала, но стагнация его уровня; движение не в направлении постиндустриального общества, но механическое приспособление образования к примитивному рынку и сырьевому характеру экономики.

X. Все сказанное, а также тот факт, что Концепция управления имуществом образовательных организаций принимается раньше, чем Стратегия развития системы образования в целом и фактически во многом определяет эту стратегию, позволяет судить о подлинном смысле и предназначении этой «Концепции». Как часто бывает в жизни, в данном случае теоретическая узость является производной и одновременно обоснованием вполне практического интереса. Хорошо знаю: во многих городах страны немало коммерческих структур уже стоят «на низком старте» в предвкушении возможности купить за бесценок здания ПТУ и ссузов, передаваемых в регионы с 1 января 2005 г. Принятие «Концепции» прибавит к ним здания части вузов и учреждений дополнительного профессионального образования. Раздел и передел чужой собственности — это и есть «великая тайна» российских «реформ», начиная с 1991 г. Тот факт, что содержание «Концепции» ограничивается даже не всем имуществом, но только основными фондами образовательных организаций, отнюдь не случаен: имущественный фетишизм теоретиков вполне совпадает с практическим интересом общественных групп, желающих в очередной раз обогатиться за счет труда предшествующих поколений при помощи государства, которое «утомилось», похоже, уже не только от экономики, но и от населения. Интересно, когда же население «утомится» от такого государства?

### **И снова «позитив»**

В заключение позволю себе воспроизвести финальную часть собственного выступления на заседании Совета Союза ректоров 25 октября, содержащую предложения о порядке дальнейшей работы над документами, определяющими перспективы образовательной политики.

1. Концепцию участия Российской Федерации в управлении имуществом образовательных организаций следует утверждать лишь после того, как будет принята Стратегия развития системы образования в целом, подобно тому, как любой конкретный вопрос может решаться лишь после решения более общего.

2. Оба документа необходимо подвергнуть самому широкому общественному обсуждению, включая специальные Парламентские слушания.

3. Совместные рабочие группы по доработке обоих документов, а также законопроектов, которые призваны их реализовать, целесообразно было бы создать на базе Совета Федерации. В настоящее время верхняя палата Парламента представляет собой наименее политизированную структуру, где преобладает не партийный, но профессиональный подход к решению проблем образования.

4. Законопроекты, касающиеся изменения организационно-правовых форм образовательных учреждений следует либо отклонить, либо, если это не удастся, радикально переработать. Переработка возможна в двух вариантах:

а) подготовка блока сопровождающих законопроектов, обеспечивающих сохранение для новых организационно-правовых форм завоеваний образовательного законодательства, принятых в отношении образовательных учреждений;

б) придание самим законопроектам комплексного характера путем включения в само «тело» закона аналогичных положений. Оба варианта не гарантируют от потерь, но для того, чтобы их избежать, необходимо использовать все возможности.

5. Следует вернуться к идее разработки Образовательного кодекса. В свое время работа в этом направлении уже велась, но была нами приостановлена, поскольку возникла реальная угроза в случае неизбежной после их принятия отмены Закона РФ «Об образовании» утратить как непрофильные кодексу действовавшие нормы, относящиеся к экономике образования, уровню оплаты труда педагогов и т. п. После принятия 122-ФЗ в законодательном плане терять образованию уже почти нечего.

Открывая заседание Совета Союза ректоров, В. Садовничий справедливо отметил, что Союз находится перед выбором. Добавлю от себя, что выбирать можно между двумя позициями: либо китайская формула «Янцзы руками не остановить», либо европейская — «Делай, что должно, и пусть будет, что будет».

Совершенно справедливым был и призыв Министра образования и науки: «всем нам нужно меняться», но с одним уточнением: меняться следует к лучшему.

Опубликовано: Народное образование. 2004. № 10. С. 9—18.

### САМОЕ ДОРОГОЕ В МИРЕ ОБРАЗОВАНИЕ

9 февраля Госдума не смогла выразить недоверие Правительству, но и доверия тоже не выразила. Зато думское выступление Премьера имело самое прямое отношение к образованию. Не подумайте, что к вашему или ваших детей. На эту тему Премьер сказал только одно: новые реформы в образовании должны быть продуманными. Что называется, и на том спасибо, если, конечно, действия будут соответствовать словам. Говорил же Премьер об образовании собственном, точнее, о пяти уроках, извлеченных из годовичного пребывания у власти.

**Урок первый:** «проведение социальных реформ необходимо увязывать с обеспечением надлежащего уровня доходов населения» (Председатель Правительства, правда, сказал «обеспечением», но Даль ему судья). По словам М. Фрадкова, в России ВВП на душу населения в 3—4 раза ниже, чем в других странах восьмерки. При этом на здравоохранение в этих странах тратится 6—8% ВВП, а в России — 3%; на образование, соответственно, 4—6% и менее 4%. «Можно ли в таких условиях рассчитывать, — задал вопрос Премьер, — что без дополнительных финансовых вложений социальные реформы дадут ожидаемый эффект?»

Задал, видимо, сам себе, ибо мы говорим уже пятый год, что дополнительные доходы федерального бюджета необходимо инвестировать в человека, а не «загонять» в иностранные ценные бумаги, помогая Бушу-младшему финансировать войну в Ираке, и не гноить в стабилизационном фонде, когда в социальной сфере наступает полный «стабилизец».

Далее М. Фрадков предложил за четыре года увеличить реальную заработную плату примерно в полтора раза. В переводе на русский это означает, что если в 2004 г., согласно данным Госкомстата, минимальная зарплата составляла 23,2% (т. е. менее четверти прожиточного минимума), то к началу 2009-го она должна вырасти аж до 34,8% (т. е. чуть более чем до трети того же минимума). Как можно будет прожить на такую зарплату, Премьер, естественно, умолчал.

Урок второй: «необходимо плотно работать с регионами по всем вопросам, касающимся социально-экономической политики. Что касается социальных вопросов, то ответственность центра и регионов просто невозможно разделить». Еще раз удивил! Не мы ли сто крат говорили, что ФЗ № 95 и № 131, распределяющие полномочия между центром, регионами и местным самоуправлением таким образом, чтобы деньги собрать в центр, а ответственность передать на места, — это не «священные коровы», что в них



допущены грубейшие ошибки, которые 122-ым законом нужно было исправлять, а не усугублять.

Урок третий: «нужно расширить подходы к поддержке экономического роста. От этого в конечном счете зависят финансовые ресурсы и населения, и государства». Еще одна новость! О том, что государству необходимо поддерживать высокие технологии, сельское хозяйство и национальный экспорт, как это делается во всем цивилизованном мире, оппозиция говорит уже более десятка лет, а Закон о бюджете развития через Парламент пыталась «продавливать» многократно.

«В России, — продолжал Премьер, — доля сбережений одна из самых высоких в мире — около 30%, а вот уровень инвестиций весьма средний — всего лишь 21%». На исследование и разработки в стране тратится в 2—3 раза меньше, чем в Европе, на порядок меньше, чем в Японии и США. Увы, при этом Минобрнауки, как известно, предлагает приватизировать научные организации и сокращать бюджетное образование.

**Урок четвертый:** «нужно повышать эффективность рыночных институтов и делать это на основе доверия бизнеса и власти». После показательных процессов над нелояльными «олигархами», после того, как Президент называет никому не известную «Байкалфинанс-групп»: «Балтийская — как ее там», — провозглашение равноудаленности власти от бизнеса выглядело бы просто смешным, если бы не было столь грустным. «Новой шоковой терапии у нас не будет», — провозгласил Премьер, но, кажется, был прав лишь отчасти: шок, и не один, сулят стране Жилищный Кодекс и налог на недвижимость, реформа образования и ликвидация отсрочек, зато предстоящая «реформа» здравоохранения последнюю терапию, похоже, добьет.

**Урок пятый и последний:** «необходимо увязывать стоимость реформ с имеющимися ресурсами и повышать эффективность бюджетного планирования». По данным Премьера, в прошлом году за счет повышения цен на нефть и другие экспортные товары мы получили дополнительно около 30 млрд. долл. Из них 15 млрд. ушли в стаб. фонд, на 8 млрд. увеличился вывоз капитала (это, видимо, результат «взаимопонимания» с бизнесом), в экономике же осталось работать только около 9 млрд. долл. — менее одной трети полученных дополнительных ресурсов. «Так что ресурсы в стране, безусловно, есть... но их значительно больше, чем экономика может эффективно потратить». Ну зачем же валить на экономику? Разве не Правительство надувало стаб. фонд вместо того, чтобы инвестировать в человека и высокие технологии?

М. Фрадков предложил повысить собираемость налогов с 65—70% до 80—85%, что дополнительно должно дать бюджетной системе 6—8 млрд. долларов. Уверен: учитель, родитель или пенсионер готовы поддержать Премьера двумя руками. Вот только пусть скажет, куда пойдут эти деньги. Если снова в стаб. фонд, то лучше не надо: и у бизнеса отнимут, и людям не дадут.

Реагируя на недоуменные реплики депутатов, Председатель Правительства приговаривал почти после каждого «урока» примерно так: «конечно, не ново, но ведь этим нужно заниматься!» Слышать это от руководителя высшего органа исполнительной власти в стране было удивительно, забавно, но и немного обнадеживающе. Хотелось верить, что Премьер не утратил способности учиться, и, хотя его образование обошлось стране, видимо, дороже, чем образование всех остальных граждан, вместе взятых, хотелось верить в перемены, в то, что Правительство станет быстрее повышать уровень доходов населения, инвестировать в производство, что громадный профицит бюджета будет приносить пользу здесь, у нас, а не там, у них, и т. п. Увы, другие люди во власти помогли быстро рассеяться последним иллюзиям.

По сообщениям СМИ, почти одновременно с отчетом М. Фрадкова в Думе ведомство г-на Грефа представило программу экономической политики, прямо противоположную «урокам», о которых говорил Премьер. В свою очередь, Президент дал согласие А. Кудрину истратить большую часть стабилизационного фонда на опережающую выплату внешних долгов (чужие кредиторы, как всегда, оказались роднее своих ветеранов). Наконец уже 10-го февраля на заседании Комитета Госдумы по образованию и науке произошел курьезный случай. При обсуждении проблемы наукоградов, пострадавших, как почти все в России от ФЗ № 122, автор этих строк высказался примерно следующим образом: конечно, лучше было Закон не принимать, но теперь приходится преодолевать трудности, которые сами перед собой воздвигли. И далее стал вносить предложения к законо-

дательству. В ответ Председатель комитета Н. Булаев заявил: 122-ой Закон хорош и правилен, а те, кто собирается в стране устроить «Оранжевую революцию», пусть знают, что Россия — не Грузия и не Украина!... Видимо, так устроен мир: кто поумнее, учится на ошибках, а остальные ищут заговоры.

В итоге перспективы не ясны: пока Премьер обещает перемены, находящиеся при власти «васьки», слушают, да едят, а политические «жучки» старательно облаивают тех, кто пытается помочь Премьеру извлекать уроки.

Опубликовано: Педагогический вестник. 2005. № 3—4. 1—28 февр. С. 2.

## **2.2. ИНВЕСТИЦИИ В ОБРАЗОВАНИЕ: ТРЕБУЮТСЯ ПЕРЕМЕНЫ**

### **ИНВЕСТИЦИИ В ОБРАЗОВАНИЕ: ТРЕБУЮТСЯ ПЕРЕМЕНЫ**

Теоретическое и прикладное значение разработки вопроса об инвестициях в образование определяется, по меньшей мере, тремя основными причинами.

Во-первых, исключительная экономическая эффективность таких инвестиций в долгосрочной перспективе. Этот тезис убедительно обосновали ведущие отечественные и зарубежные экономисты — от Струмилина до Дэнисона. Так, согласно одному из американских исследований, в конце 1980-х гг. лица с образованием свыше 14 лет, составляя четверть населения, создавали более половины всего валового внутреннего продукта. Аналогичные по сути данные были получены новосибирскими исследователями в СССР. Утверждения о том, что затраты на образование — это не расходы, но инвестиции в будущее, вошли в лексикон представителей отечественной политической элиты, однако главным образом на уровне деклараций.

Во-вторых, перспективы перехода к «экономике знаний», «обществу знаний», «информационному обществу» и т. п.

Как известно, и на Западе, и в России происходит борьба двух основных направлений в образовательной политике: демократического (социального), сторонники которого разделяют лозунг ЮНЕСКО «Образование для всех», и элитарного, адепты которого полагают, что образование высокого качества должно быть доступно лицам с высокими доходами либо выдающимися способностями.

В свое время идея общедоступного образования была предложена социалистами, однако сейчас вошла в число общецивилизационных ценностей. И не потому, что в индустриально развитых странах все ведущие политики полевели, но потому, что они хотят обеспечить собственным странам достойное будущее. В свою очередь, зарубежные футурологи давно показали: если страна намеревается войти в информационное общество («общество знаний», «общество профессионалов» и т. п.), она должна обеспечить в составе занятого населения не менее 60—90% работников с высшим образованием или учеными степенями. Именно этим и объясняется преобладание демократических (социальных) тенденций в образовательной политике стран Запада.

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

Во всех случаях налицо тенденция к расширению доступности образования. Как уже отмечалось, эта демократическая тенденция порождена соображениями не только моральными (справедливость) или идеологическими (превращение образования в общецивилизационную ценность), но, в первую очередь, экономическими.

В-третьих, рекордный по глубине и продолжительности российский экономический кризис 1990-х гг., многократно понизивший уровень финансирования отечественного об-

разования. Так, по оценкам Всемирного банка, доля расходов на образование в валовом внутреннем продукте составляла в СССР в 1970 г. 7%, в США, Франции и Великобритании в середине 1990-х гг. — от 5,3 до 5,5%, а в России в 1992 г. — 3,4%. С учетом сокращения в 1990—1994 гг. ВВП приблизительно вдвое, расходы на образование в реальном исчислении составили в середине 1990-х гг. не более четверти от уровня расходов 1970 г. Принимая во внимание рост в течение года после 17 августа 1998 г. курса доллара почти в 4,5 раза, рост цен — не менее чем в 2,5 раза при увеличении расходов на образование в федеральном бюджете 1999 и 2000 гг. приблизительно на 75%, представляется возможным оценить сокращение реальных расходов на образование в России во второй половине 1990-х гг. приблизительно еще в 2 раза.

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

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

Переходя к содержанию проблемы, выделим четыре основных инвестиционных составляющих образовательной политики:

- 1) бюджетные инвестиции;
- 2) стимулирование инвестиций с помощью налоговых льгот и преференций;
- 3) неналоговые стимулы инвестиционной активности в сфере образования;
- 4) иностранные инвестиции, образовательные гранты и займы.

### **1. Бюджетное финансирование**

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

Кстати, о зарплате педагогов. В постсоветский период в среднем она сократилась не менее, чем в три раза, и имеет тенденцию к дальнейшему сокращению. Так, в октябре 2003 г. ставки и оклады педагогических работников были увеличены в среднем на 33%, тогда как прожиточный минимум со времени предыдущего повышения зарплаты педагогов в декабре 2001 г. вырос на 40% (по данным профсоюзов — на 45%). С учетом того, что, как уже отмечалось, в 2004 г. прожиточный минимум вырастет не менее, чем на 16%, реальные доходы педагогов за счет бюджетов различных уровней в конце 2004 г. окажутся на четверть ниже, чем были в конце 2001 г. При этом, несмотря на высокие дополнительные доходы федерального бюджета, повышение зарплаты интеллигенции и всем работникам бюджетной сферы в 2004 г. федеральным законом о федеральном бюджете не предусмотрено.

Новые тяжелые потери бюджетным инвестициям в образование могут нанести законодательные предложения Минфина РФ, рассмотренные и в основном одобренные на

заседании Правительства РФ 29 апреля 2004 г., — предложения, большинство из которых с вероятностью, близкой к 100%, будет принято подконтрольным исполнительной власти Парламентом.

**В частности, предлагается отменить:**

— Федеральный закон от 01.08.1996 № 107-ФЗ (в редакции от 07.08.2000 № 122-ФЗ) «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, в учреждениях начального, профессионального и среднего профессионального образования».

— Федеральный закон от 28.05.1999 № 102-ФЗ «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях». — Предусматривает право детей из малообеспеченных семей ездить на железнодорожном транспорте за полцены с 1 октября по 15 мая и один раз — с 1 мая по 1 октября. Учтем, что российские железные дороги преобразованы в Открытое акционерное общество, должны давать прибыль, а следовательно, на льготы малообеспеченным детям рассчитывать вряд ли приходится.

— Постановление Верховного Совета РФ от 06.03.1992 № 2464-1 «Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений». — Безусловно, приведет к повышению родительской платы в детских садах и яслях, к сокращению в них числа детей и дальнейшему ухудшению их подготовки к школе.

— Закон РСФСР от 21.12.1990 № 438-1 «О социальном развитии села». — Этим законом, среди прочего, установлены 25%-ная надбавка к зарплате для сельской интеллигенции и других работников бюджетной сферы, а также меры государственной поддержки молодым специалистам на селе.

Важно понять: Минфин не случайно внес свои предложения именно тогда, когда в Госдуме ко второму чтению готовятся законопроекты о внесении изменений в бюджетное и налоговое законодательство, связанные с принятием Федеральных законов № 95-ФЗ от 04.07.2003 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (так называемых законов Козака), предусматривающих распределение полномочий между уровнями власти. Отмена перечисленных выше и многих других действующих законов будет означать лишь одно: никаких средств субъектам РФ для того, чтобы сохранить предусмотренные этими законами социальные гарантии, Минфин выделять не собирается, хотя все возможности для этого в бюджете страны есть.

Не лучше, если не хуже, предложения Минфина, касающиеся внесения изменений в действующие законы. Так, из закона РФ «Об образовании» предлагается, в частности, исключить:

— положения о Федеральной программе развития образования (пп. 2, 3, 4 ст. 1). — Через ФПРО прошла, между прочим, основная часть компьютеризации сельской школы;

— статью 40 «Государственные гарантии приоритетности образования», включающую положения о налоговых льготах для учебных заведений, о гарантированном обучении за счет федерального бюджета не менее 170 студентов на 10 тыс. населения и т. п. — Гигантский шаг к вытеснению бесплатного для гражданина образования платным;

— статью 44 «Материально-техническая база образовательного учреждения»;

— нормы, касающиеся гарантий права граждан на получение образования в негосударственных образовательных учреждениях п. 4 статьи 5, пп. 6 и 7 статьи 41). — Противоприродное стремление одновременно к приватизации государственного образования, и к «утеснению» образования негосударственного характерно для российского Правительства уже в течение нескольких лет;

— положение, согласно которому средние ставки педагогов в образовании должны быть не ниже средней заработной платы в промышленности (пп. 2, 3, 4 статьи 54). — Заставляет интеллигенцию оставить надежду на нормальную зарплату, по крайней мере, в среднесрочной перспективе. И т. д., и т. п., и др., и пр.!

Стоит заметить, что по отдельности, в смягченном или усеченном виде аналогичные предложения вносились в парламент правительствами РФ в первой половине 1990-х гг., в 1998 г., а также в 2001 и 2002 гг. Однако в данном случае они, благодаря количеству и составу, явно приобретают новое качество — качество полного разрушения социозащитной функции системы образовательного законодательства. Это разрушение, в свою очередь, будет означать победу элитарного направления в образовательной политике над демократическим и резкое сокращение возможностей продвижения страны к информационному обществу.

## **2. Налоговое стимулирование инвестиций в образование**

Остановимся на трех основных его направлениях.

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

- 1) во имя борьбы с криминалом необходимо ликвидировать все налоговые льготы;
- 2) в отношении уплаты налогов все юридические и физические лица должны быть поставлены в одинаковые условия (так называемое равенство субъектов налогообложения).

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

Отмена налоговых льгот существенно уменьшила финансовую поддержку российского образования. Например, в 2002 г. потери образовательных учреждений только по системе Минобразования России составили около 3,5 млрд. руб., т. е. 4,3% расходов федерального бюджета на эти цели.

Описанные выше законодательные предложения Минфина России предусматривают, среди прочего, исключение из Закона РФ «Об образовании» норм, устанавливающих обязательства государства предоставлять образовательным учреждениям налоговые льготы. С высокой вероятностью это следует интерпретировать как подготовку к отмене еще сохранившихся льгот: по налогу на добавленную стоимость и по налогу на имущество (действует до 2006 г. и, по экспертным оценкам, сопоставима с фондом оплаты труда работников учреждения). Очевидно, что такая отмена будет означать, с одной стороны, фактическое уменьшение бюджетного финансирования на сумму уплаченного налога, а с другой, — повышение цен на платные образовательные услуги в государственных и негосударственных образовательных учреждениях пропорционально его величине.

2.2. Налоговые льготы для юридических лиц — инвесторов образования. В настоящее время в российском законодательстве их применение имеет крайне ограниченный характер. Согласно пп. 23 п. 1 ст. 264 Налогового кодекса, организации вправе отнести к налогооблагаемому налогу на прибыль расходам, связанным с производством и реализацией, «расходы на подготовку и переподготовку кадров, состоящих в штате налогоплательщика» (за исключением случаев получения высшего профессионального и среднего профессионального образования).

Логика стимулирования инвестиций в образование требует предоставления организациям права исключать из налогооблагаемой базы, по крайней мере, расходы на:

- обучение (или переподготовку) работников организации по программам высшего и среднего профессионального образования;



— целевую подготовку специалистов, которых предполагается принять на работу в данную организацию, — по программам высшего профессионального образования (такая подготовка предусмотрена ст. 41 Закона РФ «Об образовании»);

— обучение работников и членов их семей по программам дополнительного общего (в т. ч. гражданского) образования.

Неоднократные попытки депутатов — членов парламентских комитетов, ведающих вопросами образования, включая автора этих строк, добиться введения в налоговое законодательство перечисленных выше норм закончились неудачей.

2.3. Налоговые стимулы для физических лиц, инвестирующих средства в образование. Существующее налоговое законодательство и в этом отношении характеризуется противоречивым сочетанием стимулов и антистимулов. К стимулам следует отнести:

— налоговые вычеты из доходов гражданина в размере суммы средств, затраченных на обучение его ребенка в образовательном учреждении, имеющем соответствующие лицензии (п. 21 ст. 217). В свое время, парламентские комитеты, ведающие вопросами образования, поддержали данное предложение Правительства, осознавая вместе с тем, что оно означает по преимуществу поддержку семей с высокими и средними доходами (у бедных семей просто нет необходимой налоговой базы);

— право гражданина уменьшить налогооблагаемую базу на сумму средств, перечисленных в порядке благотворительной помощи финансируемым из бюджетов различных уровней учреждениям образования, медицины, науки, культуры, социального обеспечения и др. — не более 25% совокупного дохода (пп.1 п.1 ст. 219).

Напротив, антистимулом для благотворителей является возможность изъятия в бюджет 24% средств, направленных ими указанным выше учреждениям, в виде налога на прибыль. Наряду с другими, это противоречие препятствует формированию в России системы попечительских и управляющих советов, которое было объявлено одним из важных направлений модернизации образования.

Своеобразным дополнительным налогом на образование, включая образовательные учреждения и физических лиц, станут отчисления в пользу авторских обществ в соответствии с новым текстом Закона РФ «Об авторском праве и смежных правах». Не рассматривая специально содержание закона, принятого на момент подготовки публикации Госдумой в трех чтениях<sup>1</sup>, необходимо отметить, что в случае подписания Президентом и вступления в силу, он вызовет ряд негативных последствий для образовательной политики. Среди них:

— общее удорожание продукции интеллектуального труда, резкое сокращение бесплатного доступа к знаниям и культуре через Интернет при низком уровне доходов населения вообще и большей части интеллигенции в особенности;

— значительный (в несколько раз) рост расходов образовательных учреждений на выплаты авторским обществам в связи с увеличением срока охраны авторских прав с 50 до 70 лет и распространением охраны на ранее неохраняемые произведения, а также по причине роста штрафных санкций за нарушение авторских прав;

— появление многочисленных препятствий для работы образовательных учреждений, использующих дистанционные образовательные технологии (поскольку льготный режим использования таких технологий по закону сохранен лишь для библиотек, этим учреждениям, вероятно, придется переименовать в библиотеки учебные аудитории!).

Тем самым, с точки зрения образовательной политики, закон представляет собой три шага назад — в сторону, противоположную информационному обществу.

### **3. Неналоговые стимулы инвестиций в образование**

Одним из таких стимулов на Западе, а в последнее время и в России, выступает содействие со стороны менеджеров образования доступу товаров и услуг определенных фирм в учебные заведения. Другими словами, многие фирмы готовы обменять расширенные рынки за счет школьников или студентов на спонсорскую помощь или иные виды финансовых вливаний в образование. Речь идет о взаимовыгодном сотрудничестве, причем фирма-инвестор выигрывает дважды, ибо, помимо дополнительного рынка, еще и улучшает собственную репутацию.

<sup>1</sup> Уже после конференции стало известно, что закон отклонен Советом Федерации.

Однако представляется, что на такое сотрудничество со стороны образования должны накладываться ограничения социально-нравственного характера. Согласно сообщениям американских СМИ, в США (штат Массачусетс) органы управления образованием приняли решение ограничить проникновение в школы тем компаниям, которые реализуют детям напитки и пищевые продукты, не приносящие пользы здоровью (Coca-Cola, чипсы и т. п.), и, напротив, поощрять тех, кто приучает детей к потреблению здоровой пищи (овощные салаты, фрукты и др.). По сообщениям же российских газет, в отечественных учебных заведениях сплошь и рядом продаются литература и другие товары не просто сомнительного качества, но и формирующие сомнительные социально-нравственные стереотипы.

Вероятно, некоторые основные правила взаимодействия образовательных учреждений с коммерческими фирмами следовало бы установить не просто нормативными правовыми актами органов исполнительной власти, но и на уровне федеральных либо региональных законов.

#### **4. Зарубежные образовательные инвестиции, гранты и займы**

В настоящее время преобладающее направление движения финансовых потоков, затрачиваемых гражданами на образование, противоположно желаемому. Согласно некоторым экспертным оценкам, из России вывозится около 5 млрд. долл. в виде платы за обучение граждан в учебных заведениях (как правило, в ведущих университетах) иностранных государств. Движение таких потоков в обратном направлении осуществляется, главным образом, за счет создания крупными российскими вузами (в особенности, ведущими занятиями по дистанционным образовательным технологиям) филиалов в странах ближнего зарубежья, реже — в бывших социалистических и развивающихся странах. Представляется, что в настоящее время нормализовать ситуацию можно двумя путями:

1) обучение российских студентов в отечественных вузах по совмещенным программам с выдачей одновременно российского и зарубежного дипломов, а также, как это ни покажется странным, — открытие иностранных вузов и филиалов на территории России (в последнем случае основная часть средств, затрачиваемых в период получения образования, не будет вывезена за границу);

2) наращивание экспорта российского образования, который имеет большие перспективы, поскольку его качество вполне сравнимо с аналогами в высокоразвитых странах, а цена значительно ниже.

Образовательные гранты были существенным источником финансовой поддержки российских учебных заведений, педагогов и студентов в период наибольшей глубины отечественного экономического кризиса, с одной стороны, и надежд западных партнеров на быстрое становление гражданского общества в России — с другой. При этом, как и в иных подобных случаях, грантодатели не только платили, но и «заказывали музыку».

Не имея возможности анализировать тему специально, стоит лишь заметить, что в названный период российские грантополучатели руководствовались известным принципом: дают — бери, не всегда пытаясь оценивать сотрудничество с точки зрения политических последствий и национальной безопасности страны. В настоящее время есть серьезные основания полагать, что доля зарубежных грантов в финансировании отечественного образования будет сокращаться как по причине ослабления энтузиазма со стороны грантодателей, так и по соображениям большей разборчивости отечественных получателей грантов.

Что же касается образовательных займов, полученных в последнее время Россией, то, на взгляд автора, политика заимствования явно нуждается в оптимизации. Значительная часть заимствованных средств была затрачена на разработку разного рода программ реформирования образования, мягко говоря, не пользовавшихся популярностью в стране.

В свое время на семинаре, проводившемся под эгидой Мирового банка и Института «Открытое общество» в Будапеште, мною был задан вопрос госпоже Мери Кеннинг — куратору таких займов по линии Мирового банка: почему к определению стратегии заимствований в России, в отличие от стран с демократическими традициями, не привлекаются профильные парламентские комитеты? В результате российскому образовательному сообществу порою трудно понять, зачем нужно брать иностранные кредиты для

того, чтобы разрабатывать программы экономии собственных денег за счет собственного образования? Больше приглашений на подобные семинары не последовало, хотя вопрос остается открытым.

Кстати, в качестве альтернативы мною была предложена Мировому банку идея займа для реализации программы образовательных и социальных образовательных кредитов для студентов из семей с низкими доходами с использованием опыта Великобритании. В результате такие студенты смогли бы получить образование по престижным специальностям (экономика, менеджмент, юриспруденция и др.) и найти хорошо оплачиваемую работу. Тем самым вполне реальным выглядит достижение одновременно двух целей: экономической — возвращение займа и политической — «пронетивание элиты», которая в России приобретает все более закрытый характер.

Не исключая возможности получения новых иностранных займов, которые в условиях снижающегося курса доллара могут оказаться выгоднее заимствований у собственного населения, необходимо подвергать каждый такой проект серьезной парламентской и общественной экспертизе. В любом случае позиция здравого смысла заключается в том, чтобы не забывать простой формулы: берешь чужие, отдаешь свои.

Итак, инвестиционная составляющая отечественной образовательной политики в условиях «радикальных реформ» сама явно нуждается в реформировании. Чем скорее это произойдет, тем больше у страны шансов заменить сырьевую экономику, «экономику нефтяной трубы и лесоповала» «экономикой знаний», а вместе с тем в перспективе осуществить переход из «развитого социализма» не в «третий мир», но в информационное общество.

Доклад на международной научно-практической конференции «Образование и бизнес — 2004». Санкт-Петербург. 2004 г. 19 апр.

## ОБРАЗОВАНИЕ НЕ СТАЛО БЮДЖЕТНЫМ ПРИОРИТЕТОМ

У образовательной части бюджета есть своя предыстория. По действующему Закону «Об образовании» на эту сферу должно выделяться из бюджетов всех уровней не менее 10% национального дохода России. Согласно тем материалам, которые обсуждал и утвердил Госсовет в прошлом году, предполагалось, что расходы на образование из федерального бюджета каждый год в реальном исчислении должны расти не менее чем на 25%. А из бюджетов субъектов Российской Федерации — примерно на 10%. В бюджете 2003 г. Правительство объявило образование одним из четырех приоритетов, при этом мы видим, что общие расходы федерального бюджета увеличиваются примерно на 12%, а расходы образования — на 22%. Казалось бы, это хорошо. Но это значительно меньше требований Госсовета и роста расходов на социальную политику, науку, культуру, здравоохранение. С этим еще можно было бы согласиться, если бы куда более существенно не росли расходы, например, по разделу «Безопасность».

В бюджете предусмотрено повышение заработной платы работникам образования на 33% с 1 октября, но не 2002 г., как поняли многие работники образования, а 2003-го. Учителя прекрасно понимают, что инфляция за это время «съест» больше денег, чем собираются добавить в октябре. Вспомним, такие же технологии применялись в 1993, 1995, 1999 гг. и предлагаются снова. Перед выборами людям немного поднимают зарплату, до этого долго держа ее на низжайшем уровне или вовсе не выплачивая. Комитет Госдумы по образованию и науке внес законопроект о повышении заработной платы хотя бы на 20% с 1 января 2003 г., а потом на 33% с 1 октября 2003 г. Последнее уже предусмотрено проектом бюджета.

Студенческие стипендии не повышались с июля позапрошлого года. Их предполагается увеличить в два раза с 1 сентября 2003 г. Студенты требовали повышения в три раза и с ближайшего 1 января. Мы от имени Комитета внесли законопроект, который предусматривает хотя и двукратное увеличение, но как раз с 1 января грядущего года.

Плюсом бюджета является увеличение количества денег на строительство в системе образования на 50%. Это можно было бы только приветствовать, если бы эти деньги были бы хоть сколько-нибудь справедливо распределены. К сожалению, правительство предлагает распределить их само и делает это крайне странно. Скажем, по Саратовской области рост финансирования на строительство в образовании заявлен фактически на

200 млн. руб. Согласиться с этим трудно — насколько все помнят, наводнений в Саратовской области не было, зато от них натерпелись в других регионах России. Вот пример не очень цивилизованного лоббирования.

Еще цифры. Предполагается выделить около 300 млн. руб. на спортивное оборудование для школ в рамках тех мероприятий, которые будет проводить Министерство образования. И, думаю, стоит отметить, что предполагается значительно повысить расходы по капитальному ремонту школ примерно на 70%.

Вместе с тем мы прекрасно понимаем, что государство по-настоящему еще не вернулось к школе в плане финансирования. Объявили модернизацию образования — подкрепите деньгами, поскольку модернизация без финансирования — это что-то вроде непорочного зачатия без помощи Господа Бога. Комитет Госдумы полагает: по самым скромным оценкам, на образование в федеральном бюджете следующего года не хватает, как минимум, 35 млрд. руб. Совет Федерации насчитал более 50 (к слову, сюда не включено исполнение всех действующих законов в области образования).

Нет сомнений, что Государственная Дума примет бюджет в первом чтении, однако и после этого будет продолжаться борьба за деньги для образования. Как уже говорилось, приоритетами Комитета остаются: зарплата учителей, стипендии студентов, надбавки за ученые степени и звания преподавателей вузов, питание для школьников и компьютеры для системы профтехобразования. В зависимости от того, сколько денег удастся «выторговать» у Правительства, приоритеты будут реализованы. Но об этом я готов рассказать в одной из следующих колонок.

Опубликовано: Управление школой. 2002. 23—30 сентября. № 36. С. 4.

#### ДУМСКИЕ СТРАСТИ ПО БЮДЖЕТУ

18 октября 2002 г. Госдума приняла Закон о бюджете на следующий год во втором чтении. Без преувеличения можно сказать, что вопросы образования оказались в центре дискуссии, а думский Комитет по образованию и науке боролся за интересы отрасли, как никакой другой. В общей сложности на пленарное заседание Думы было вынесено 16 поправок, связанных с образованием, в ход были пушены как рациональные, так и эмоциональные аргументы, однако впервые за многие годы ни одна поправка не была принята и образование осталось после второго чтения с тем же, с чем к нему и пришло.

Поскольку, как известно, «ничто на Земле не проходит бесследно», а граждане вправе знать, как защищают их интересы те, кому это было доверено, приведу результаты нескольких наиболее принципиальных голосований по ключевым вопросам, связанным с образованием: перефразируя Петра, — дабы суть каждого была видна.

Как не раз уже отмечалось, повышение заработной платы работников образования на 33% с 1 октября 2003 г. не перекрывает роста цен, которые со времени предыдущего повышения зарплаты поднимутся к этому времени, как минимум, на 40%. Стремясь хотя бы покрыть инфляцию, мы предлагали повысить заработную плату работников образования на 20% с 1 января, соглашаясь, чтобы с 1 октября было реализовано предложенное Правительством увеличение ее на 33%. Цена вопроса для работников федеральных образовательных учреждений составляла 4,6 млн. руб. Голоса по поправке 228, которую аргументировал автор, распределились следующим образом: Компартия РФ — 100%, Агропромышленная депутатская группа — 97,7%, «Яблоко» — 76,5%, депутаты, не входящие в объединения, — 35%, «Союз правых сил» — 24,2%, депутатская группа «Регионы России» — 23,4%, депутатская группа «Народный депутат» — 14,8%, «Отечество — вся Россия» — 3,8%, «Единство» и ЛДПР — 0%.

Значительно дороже обошлось бы бюджету повышение на 20% с 1 января заработной платы всем учителям и другим работникам образования в регионах — 18 млрд руб. За поправку 359, предусматривавшую эти средства в бюджете, голосовали: 100% коммунистов, 93% аграриев, 64,7% «яблочников», 40% независимых депутатов, 31,9% от «Регионов России», 16,7% нардеповцев, 15,2% — от «Союза правых сил», 3,8% — от «Отечества», 1,2% депутатов «Единства» и 0 элдэпээровцев.

Как известно, студенческие стипендии не повышались с июля 2000 г. Профсоюзы и другие студенческие организации требовали повысить их в три раза с 1 января. Правительство согласилось лишь с 1 сентября. Компромисс, предложенный нашим Комитетом,

предусматривал 4,4 млрд. руб. на повышение студенческих стипендий в 2 раза с 1 января 2003 г. (поправка 229). Голоса по этой поправке распределились следующим образом: Компартия и Агропромышленная депутатская группа — 100 %, «Яблоко» — 76,5 %, независимые — 40 %, «Союз правых сил» — 33,3 %, «Народный депутат» — 31,5 %, «Регионы России» — 23,4 %, «Отечество — вся Россия» — 3,8 %, «Единство» и ЛДПР — 0 %.

Как известно, в следующем году остается неурегулированным вопрос об организации летнего отдыха и оздоровления, в т. ч. и студентов. Наша поправка 236 предусматривала выделение на содержание санаториев, профилакториев образовательных учреждений 0,4 млрд руб. Голосование по ней дало следующие результаты: Компартия — 100%, Агропромгруппа — 97,7%, «Яблоко» — 76,5%, депутаты, не входящие в объединения, — 35%, «Регионы России» — 17%, «Союз правых сил» — 12,1%, группа «Народный депутат» — 5,6%, «Отечество — вся Россия» — 3,8%, «Единство» и ЛДПР — 0%.

Группа депутатов думского Комитета по образованию и науке, включая автора, внесла в Парламент законопроект, предусматривающий финансирование за счет федерального бюджета питания всех детей начальной школы и детей из малообеспеченных семей на стадии основного общего и полного среднего образования за счет федерального бюджета в объеме 5 руб. в день. Столь низкая сумма была связана с тем, что Правительство предварительно обещало выделить эти средства в бюджете, однако потом от этих намерений отказалось. Наша поправка 231 как раз предусматривала выделение 9,02 млрд руб. в бюджете 2003 г. на эти цели. Голосование по этой поправке дало следующие результаты: Компартия — 100%, Аграрии — 97,7%, «Яблоко» — 64,7%, «Союз правых сил» — 51,5%, «Народный депутат» — 44,4%, независимые депутаты — 40%, «Регионы России» — 34%, «Отечество — вся Россия» — 5,8%, «Единство» — 2,4%, ЛДПР — 0%.

Проблема учебников для общеобразовательной школы остается одной из наиболее острых. В некоторых регионах обеспеченность учебной литературой составляет около 50%. Многократные попытки решить вопрос, привлекая к финансированию выпуска учебников федеральный бюджет, заканчивались неудачей. Не стала исключением и поправка 361 нашего Комитета, предусматривавшая 2,037 млрд. руб. в качестве субвенции регионам на приобретение комплектов учебников и учебных пособий для общеобразовательных учреждений. За эту поправку депутаты проголосовали следующим образом: Компартия и Агропромгруппа — 100%, «Яблоко» — 94,1%, депутаты, не входящие в объединения, — 45%, «Регионы России» — 29,8%, «Союз правых сил» — 21,2%, «Народный депутат» — 9,3%, «Отечество — вся Россия» — 3,8%, «Единство» и ЛДПР — 0%.

Не буду далее утомлять читателя цифрами и фактами. Позволю себе лишь два коротких комментария.

1. В последнее время финансирование образования все более из вопроса экономики превращается в идеологический вопрос, вопрос приоритетов государства. Достаточно сказать, что бюджет 2003 г. предусматривает профицит, т. е. превышение доходов над расходами в 70 млрд. руб. (для сравнения отмечу, что даже крайне жесткие правила Европейского Союза единой валютной зоны допускают дефицит бюджета на уровне 3% от его расходной части); ежегодно Россия снижает таможенные пошлины до 50 млрд руб., готовясь к вступлению в ВТО; бюджет явно отдает предпочтение иностранным кредиторам перед российскими вкладчиками, с которыми предлагают рассчитываться до 2015 г. по соотношению современного рубля к рублю 1990 г. 1:1; расходы на правоохранительную деятельность в следующем году должны вырасти на 46% против 22% роста расходов на образование — результаты известны; согласно некоторым оценкам, фирмы, разрабатывающие природные богатства, в большинстве стран мира отдают в бюджет не менее 50% суммарного дохода, в России — около 6%; и т. д., и т. п., и пр.

2. Давно известно, что не ошибается в политике и в политиках тот, кто судит о ней и о них по делам. Дела депутатов и их политических фракций — это прежде всего результаты голосований. Разумеется, каждая фракция вправе объявлять, что контролирует зарплату, восход Солнца или затмение Луны, но если граждане не хотят в политике руководствоваться не относящейся к ней формулой поэта «Ах, обмануть меня не трудно — Я сам обманываться рад!», — никакая реклама не состоянии для них заменить фактов. А факты, как известно, вещь упрямая...



## СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ТЕКУЩЕГО ГОДА. БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

Как известно, Правительство М. Касьянова объявило образование одним из бюджетных приоритетов. Это более или менее соответствовало действительности в 2001 и 2002 гг., когда расходы на образование федерального бюджета выросли, соответственно, на 43% и 47%. Это выглядит сомнительным в 2003 г., когда их рост составит менее 22% (против 46% — на правоохранительную деятельность), а рост прожиточного минимума, по официальным данным, — 22,7%. Прибавим к этому, что даже при данном курсе экономической политики финансовые возможности государства в последние годы позволяли, как минимум, удвоить расходы на образование: в 2001 г. профицит федерального бюджета (т. е. превышение доходов над расходами) составило 318 млрд. руб., в 2002 — 156 млрд., в 2003 г. планируется Правительством на уровне 72 млрд., а фактически, по оценкам экс-министра финансов М. Задорнова, окажется не менее 150 млрд. руб.

В 2004 г. образование снова можно будет, пожалуй, назвать бюджетным приоритетом, однако с изрядной долей иронии — лишь на фоне «драконовской» бюджетной политики в целом: согласно предварительной информации, рост федеральных расходов на образование составит почти 19%, тогда как бюджет в целом вырастет не более, чем на 7% (по другим расчетам — на 4,7%), а инфляция ожидается около 10%. Столь ничтожное увеличение расходной части бюджета прямо связано с проводимой Правительством налоговой реформой. Иначе говоря, интересы «бюджетников», включая интеллигенцию, пенсионеров, детей и инвалидов, в очередной раз приносятся Правительством в жертву интересам «большого бизнеса».

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

Прямо противоположную оценку приходится дать другому президентскому закону, принятому Парламентом и призванному установить с 2005 г. перечень полномочий субъектов РФ. Этот закон, во-первых, ни к чему не обязывает федеральный центр (!); во-вторых, не содержит гарантий того, что передаваемые субъектам Федерации полномочия будут обеспечены необходимой финансовой базой; в-третьих, «сбрасывает» регионам целый ряд финансовых мандатов, которые ныне осуществляются на федеральном уровне. Среди них, в частности, выплата детских пособий и финансирование большинства учреждений начального и среднего профессионального образования (ПТУ и ссузов). Последствия очевидны: закрытие части учебных заведений, а также рост долгов по детским пособиям либо дальнейшее сокращение круга их получателей. Отметим, между прочим, что из 24 млн. российских семей с детьми 22 млн. имеют доходы ниже официально установленного прожиточного минимума. Дальнейшая экономия на детях может обернуться для страны глобальной демографической катастрофой по известной формуле В. Набокова: культура останется, а народ исчезнет!

Для полноты картины обозначим еще одну забавную деталь. При принятии во втором чтении закона об организации власти в субъектах Федерации представитель Президента Д. Козак провалил поправку нашего Комитета, согласно которой региональные нормативы финансирования образования не могут быть ниже федеральных. При этом он утверждал, что такой подход якобы разрушает само понятие федерации. Однако та же поправка совершенно спокойно прошла в другой закон, представителем Президента по которому был А. Котенков. Образовательное сообщество может только порадоваться тому, что в Президентской Администрации правая рука не всегда помнит о том, что недавно делала крайне правая!

Опубликовано: Управление школой. 2003. № 31. С. 2.

## БЮДЖЕТ НЕРАЗВИТИЯ

Недавно в руки мне попала книга едва ли не самого остроумного российского композитора Никиты Богословского. В ней, среди прочих блестящих сентенций, вычитал я следующий афоризм: «Не понимаю, почему в последнее время нас относят к развивающимся странам, — ведь мы давно уже не развиваемся!».

Именно эту фразу я вспомнил, листая проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год», внесенный в Госдуму Правительством России. Как помнит читатель, очень высокопоставленные правительственные чиновники гордо рекламировали бюджет как полностью проработанный, абсолютно согласованный (по-видимому, с подчиненными фракциями в Госдуме) и подлежащий принятию в ускоренном порядке. Посмотрим и мы на этот документ трезвым взглядом, опираясь на его анализ, выполненный экспертами Комитета по образованию и науке, соответственно, с точки зрения ожидаемого влияния бюджета на образовательную политику.

Отдадим должное руководству Министерства образования: оно сделало все или почти все возможное для того, чтобы в рамках существующего экономического курса обеспечить своей отрасли приоритет. Однако лишь на фоне других отраслей и антисоциальной бюджетной политики в целом. Расходная часть федерального бюджета в 2004 г. относительно плановых показателей 2003 г. должна увеличиться на 13,4%, а по разделу «Образование» — на 20,6%. Вроде бы приоритет. Однако темпы роста расходов на образование за последние два года резко снизились: этот рост в 2001 г. составлял 43%, в 2002 — 47%, в 2003 — 22%, в 2004 — 20,6%. Напомню еще раз, что даже заседающие в Госсовете губернаторы рекомендовали Правительству ежегодно наращивать федеральный бюджет образования не менее, чем на 25%.

К очевидным, хотя и скромным, достоинствам проекта бюджета можно отнести предполагаемое увеличение на 21% расходов на капитальный ремонт (в 1990-е гг. износ многих учебных зданий и общежитий достиг критического уровня), а также на оплату услуг связи почти на 81% (что необходимо, в частности, для развития Интернет). Однако основная часть бюджетной прибавки образованию в 2004 г. обеспечена решениями 2003 г.: увеличением в среднем на 33% тарифной части зарплаты педагогических работников с 1 октября и удвоением студенческих стипендий с 1 сентября. Именно потому, что снижать уровень доходов педагога и студента нельзя да и некуда, рост бюджета образования превысил увеличение его расходной части в целом. Однако нельзя закрывать глаза, как минимум, на два обстоятельства.

Во-первых, учитывая, что с декабря 2001 г. по октябрь 2003 г. рост прожиточного минимума в стране составил около 40%, прогнозируемый рост цен в 2004 — 10%, а рост прожиточного минимума (т. е. цен на товары первой необходимости) — 15—20%, приходится констатировать, что средний российский учитель, врач, ученый или работник культуры в конце 2004 г. окажется на 20—25% беднее, чем в конце 2001 г.

Во-вторых, принимая во внимание, что студенческая стипендия не повышалась с июля 2001 г. и подвергается такому же обесцениванию, как заработная плата, к концу следующего года ее уровень, скорее всего, также окажется ниже, чем летом 2000 г. При этом и зарплата педагогов, и стипендия студентов вузов по сравнению с советскими временами сократились более, чем в 3 раза, а стипендия учащихся ПТУ — в 10 раз.

Разумеется, Правительство в очередной раз требует приостановить важнейшие нормы четырех федеральных законов, определяющие уровень бюджетного финансирования образования, размеры заработной платы педагогов, компенсационных выплат на питание школьникам, учащимся ПТУ, студентам техникумов и вузов, установленные для них льготы на проезд в междугородном транспорте и т. п. «За компанию» предлагается приостановить и те положения действующих законов, которые обеспечены бюджетным финансированием, но идут вразрез с намерениями «Кобры» (Правительственной Комиссии по оптимизации бюджетных расходов). Это, в частности, нормы, обязывающие государство финансировать из федерального бюджета обучение не менее 170 студентов высших учебных заведений на 10 тыс. населения и запрещающие ухудшать этот показатель по отношению к предыдущему учебному году.

При низком росте бюджета образования в целом даже весьма сомнительное «повышение» заработной платы и стипендий вынудило разработчиков сократить большинство его разделов экономической структуры, призванных обеспечить развитие образовательной системы, в т. ч.:

- доля расходов на приобретение оборудования должна уменьшиться с 33,6% до 3,4%;
- расходы на питание вообще сокращаются на 3,4%, т. е. скромная стипендиальная добавка, данная учащемуся ПТУ или студенту перед парламентскими и президентскими выборами, частично изымается из другого его «кармана». С учетом роста прожиточного минимума сокращение реальных бюджетных расходов на питание составит 18—23%;
- финансирование коммунальных платежей предполагается уменьшить почти на 3%. Не забудем, что недавно подписанные Президентом поправки к Федеральному закону «Об основах федеральной жилищной политики» не устанавливают практически никаких ограничений в области тарифов на коммунальные услуги, и, следовательно, рост реальных расходов на эти цели пока вообще трудно прогнозируем;
- настоящее «харакири» ожидает расходы на капитальное строительство и реконструкцию объектов образования в рамках федеральной адресной инвестиционной программы — с 1624 до 1209 млн. руб., т. е. сразу на 25%!

Статья 84 внесенного Правительством Закона о бюджете предусматривает изъятие остатков средств, неиспользованных образовательными учреждениями в 2003 г., с их счетов. Это прямо противоречит п. 3 ст. 43 Закона РФ «Об образовании», в соответствии с которым «неиспользованные в текущем году финансовые средства не могут быть изъяты у образовательного учреждения или зачтены учредителем в объем финансирования следующего года». В текущем году на основе аналогичной нормы у образования было изъято свыше 3 млрд. руб.: кто не успел — тот опоздал! Еще более удивительно другое: разрывая со многими положительными образовательными традициями советской эпохи, российское Правительство хранит, как зеницу ока, некоторые свойственные ей пороки финансового управления. Видимо, бюрократия, как и мафия, бессмертны: меняются времена, эпохи, разрушена прежняя страна, а она продолжает методично отбирать деньги у всех, кто хотел бы их инвестировать в долгосрочные проекты.

Подводя итоги, приходится констатировать: бюджет образования-2004 — это программа скудного текущего содержания (или поддержания) образовательной системы, но никак не ее развития. Он не меняет общих тенденций деградации материальной базы образования, полунцивилизированного существования интеллигенции и противоречит практике «цивилизованных стран». Самое удивительное: продолжая экономить на образовании, Правительство в очередной раз с гордостью заявляет, что бюджет-2004 опять будет профицитным — его доходная часть превысит расходную на 83 млрд. руб. (за четыре года — более чем на 700 млрд. руб.). Напомню еще раз, что по самым жестким правилам единой европейской валютной зоны профицит бюджета вовсе не требуется: напротив, допускается его дефицит до 3% от валового внутреннего продукта.

Учитывая «болотистость» большинства Третьей Думы, на все согласного с Правительством, можно уверенно прогнозировать: российские финансисты в очередной раз гордо отчитаются перед мировыми финансовыми организациями в том, что они превзошли их самые жесткие требования и «перефондили» Международный валютный фонд. Вот только, что они и вся партия скажут российскому учителю, ученому, библиотечнику или врачу? Быть может, повторят, что бедность — не порок? И будут правы: к числу их собственных пороков бедность явно не принадлежит...

Опубликовано: Управление школой. 2003. № 34. 8—15 сент. С. 4.

### ПОВТОРЕНИЕ ПРОЙДЕННОГО

О том, что история повторяется, слышали все и не раз. Но другого сюжета, где бы она повторялась до такой степени и столь регулярно, не припомню.

В четвертой Госдуме обсуждение во втором чтении бюджета 2005 г. напоминало такое же обсуждение бюджета-2004 в третьей Думе, как одна половина яблока напоминает другую: все тот же октябрь за окном, только число 20-е, а не 15-е; все те же поправки в защиту образования, которые либо сам выносил на голосование, либо передавал это право другим; все то же упрямое нежелание Правительства поделить с детьми или интеллигенцией хотя бы частью огромных дополнительных доходов бюджета; все те же результаты голосований; все те же профсоюзные акции протеста, только вместо пикета — забастовка, и не у Думы, а на Горбатовом мосту. Правда, погода много хуже — и за окном, и особенно в Думе. Впрочем, обо всем по порядку.

20 октября при обсуждении повестки мое предложение дать слово инициаторам забастовки — руководителям профсоюзов, объединяющих работников образования, науки, медицины и культуры, чтобы выслушать их требования и аргументы до принятия бюджета во втором чтении, было провалено по предложению одного из лидеров «Единороссов» В. Рязанского. А затем начались голосования.

Каюсь, поправки, которые мы предлагали к бюджету, были более, чем умеренными. Участники акции протеста требовали поднять заработную плату на 50% до конца 2004 г. и еще в 2 раза в 2005 г. Эти требования вполне основательны: с одной стороны, зарплата начинающего учителя или врача в реальных деньгах сократилась за последние 15 лет примерно в 3,5 раза, а с другой, — для ее повышения давно уже не было таких благоприятных финансовых условий. Тем не менее мы требовали с 1 января 2005 г. поднять зарплату работников образования всего лишь на 50% (вместо 20%, обещанных Правительством). За поправку № 107, предусматривающую полуторный рост зарплаты в федеральных учебных заведениях, проголосовали: КПРФ — 100%, «Родина» — 77%, ЛДПР — 8,3%, «Единая Россия» — 0,7%.

Такую же поправку, но уже в отношении работников всех образовательных учреждений «от Москвы до самых до окраин», поддержали: КПРФ — 98%, «Родина» — 97,4%, ЛДПР — 16,7%, «Единая Россия» — 1%.

Все мои аргументы в защиту поправок оказались очередным гласом вопиющего в пустыне. Тщетно объяснял я коллегам, что повышенная на 20% в январе следующего года зарплата интеллигенции по отношению к прожиточному минимуму окажется на 2% меньше, чем в октябре 2003 г. и почти на 10% — чем в декабре 2001 г. Тщетно приводил данные о финансовых возможностях страны. Валютные резервы Центробанка превысили 100 млрд. долл., или 3 трлн. руб.; профицит (дополнительные доходы) федерального бюджета в текущем году превысит 500 млрд. руб., а в следующем году запланирован в 278 млрд. (в сумме это почти в 4 раза больше, чем требуется на повышение в 1,5 раза зарплаты всей российской интеллигенции).

Единственную слабую надежду подал вице-премьер А. Жуков, пообещавший вернуться к вопросу о зарплате по итогам первого полугодия 2005 года и до конца года повысить ее в разных регионах дополнительно от 10% до 30%. Правда, подобное обещание мы уже слышали в прошлом году, а, по мнению многих специалистов, региональные бюджеты, на которые отныне взвалили ответственность за зарплату интеллигенции, в следующем году будут слишком напряженными, чтобы выполнить это обещание.

Как и в прошлом году, мы предлагали поднять в полтора раза с 1 января 2005 года студенческие стипендии. Пришлось напомнить коллегам, что современная расчетная стипендия по сравнению с уровнем 15-летней давности в реальных деньгах снизилась: в вузе в 3,5 раза, в среднем профессиональном учебном заведении — в 7 раз, в ПТУ — в 10 раз. При этом, несмотря на разбухший от денег федеральный бюджет, такое положение существует уже около 4-х лет: повышение вдвое стипендий с 1 сентября 2003 года в лучшем случае покрывало рост прожиточного минимума с июля 2000 года, когда стипендии повышались в предыдущий раз; по отношению же к росту прожиточного минимума с октября 2003 по декабрь 2004 года расчетная стипендия обесценится на 23%. При голосовании по поправке № 108 студентов решились поддержать: КПРФ — 98%, «Родина» — 97,4%, ЛДПР — 19,4%, «Единая Россия» — 0,7%.

Как и год назад, мы требовали выделить из федерального бюджета 9 млрд. руб. на питание малообеспеченных детей в школах, ПТУ и ссузах. Нам отвечали, что отныне это проблема регионов, а Федерация здесь ни при чем. Видимо, федеральная власть больше не признает несовершеннолетних детьми России, зато, когда они вырастают, служить в армии по-прежнему призывает и любви к Родине требует. Год назад в Третьей Думе для принятия решения о выделении денег на питание малообеспеченным детям не хватило всего 13 голосов. В Четвертой Думе защитников детей поубавилось — всего 103 человека, в том числе: КПРФ — 95,8% голосов, «Родина» — 87,2%, ЛДПР — 25%, «Единая Россия» — 0,7% (поправка № 139).

В отличие от прошлых лет, в бюджете 2005 г. мы предложили выделить 8 млрд. руб. на программу обеспечения безопасности школ. После бесланской трагедии нормальному человеку в защиту этой поправки вряд ли требуются специальные аргументы. Думское большинство не услышало никаких. Деньги на охрану и «тревожные кнопки» по школам



будут собирать с родителей. Поправку № 109 поддержали: КПРФ — 100%, «Родина» — 74,5%, ЛДПР — 8,3%, «Единая Россия» — 0%.

Да, история повторяется. Но еще важнее другое: история ничему не учит, она лишь наказывает за незнание ее уроков. Так называемых бюджетников, среди которых большинство составляет нетехническая интеллигенция, в России насчитывается около 15 миллионов, а с членами семей, — около 45. Интересно, как и сколько еще нужно учить людей, чтобы они не выбирали себе парламент по принципу: чем хуже партия — за народ, тем лучше народ — за партию?...

Опубликовано: Педагогический вестник. 2004. № 21—22. С. 2.

### **БЮДЖЕТ 2005: ЭТИКА С АРИФМЕТИКОЙ**

Как известно, у хозяйки дома своя математика, у Минфина — своя, причем отличаются они не меньше, чем мужская логика от женской. Удивительно, но факт: «женской» логикой в данном случае грешит именно Минфин.

Накануне 1 сентября электронные СМИ передавали очередное заявление Министра финансов А. Кудрина. Если верить Министру, жалобы педагогов на низкую зарплату беспочвенны, ибо с 2000 г. в реальном исчислении она выросла чуть не в 2,5 раза. Как и большинство педагогических работников, меня такие расчеты не убеждают. Чтобы было понятно, почему, возьмем в руки проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» и аналогичные законы за предыдущие годы вместе с прилагающимися к ним думскими материалами. Начнем с общих цифр, которые для удобства будем округлять по известным правилам арифметики.

В следующем году общие расходы федерального бюджета относительно плановых показателей 2004 г. предполагается увеличить на 14,6%, однако расходы по разделу 07 «Образование» запланированы с уменьшением на 8,6%. Соответственно, доля расходов на образование в общих расходах федерального бюджета составит 5,1% против 5,9% в 2004 г. Ухудшение показателей связано, прежде всего, с передачей финансирования большей части образовательных учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования в субъекты РФ в объеме 24,8 млрд. руб. При этом, с одной стороны, Комитету Госдумы по образованию и науке до сих пор не удалось добиться от Минфина внятных выкладок насчет того, предусмотрены ли эти расходы в трансфертах субъектам РФ, а с другой, — растет поток тревожных обращений из регионов России по поводу судьбы учреждений НПО и СПО в следующем году.

Что касается выраженной в реальных деньгах бюджетной зарплаты и других бюджетных доходов педагогических работников, то, по нашим расчетам, в следующем году они не увеличатся, но... уменьшатся! Вот лишь некоторые факты.

1. Согласно проекту бюджета, с 1 января 2005 г. предполагается на 20% поднять заработную плату педагогических работников лишь в федеральных образовательных учреждениях. Казалось бы, все в порядке: с октября 2003 г. по декабрь года текущего средний рост цен составит примерно 13%, а следовательно, реальная прибавка к зарплате составит 7%. Увы, подобный расчет как раз и представляет собой основной инструмент обмана граждан со стороны Минфина. Дело в том, что заработная плата почти половины педагогических работников в настоящее время либо немного превышает прожиточный минимум, либо даже ниже его. Поэтому сравнивать ее рост нужно не со средним ростом цен, но с ростом цен на товары первой необходимости, т. е. прожиточным минимумом. И тогда картина окажется совершенно иной.

По данным думского Комитета по труду и социальной политике, рост прожиточного минимума в 2003 г. составил около 23%, а в 2004 г. ожидается около 16,5%. Легко рассчитать, что рост прожиточного минимума за последний квартал прошлого года (23:4) и за текущий год в сумме составляет от 22 до 23%. Следовательно, в январе 2005 г. за счет федерального бюджета в реальном исчислении педагог получит на 2—3% меньше, чем в октябре 2003-го. Стоит учесть, что по отношению к прожиточному минимуму в октябре 2003 г. зарплата, в свою очередь, оказалась ниже на 7%, чем в декабре 2001 г., когда она повышалась предыдущий раз (октябрьское повышение составило 33% при росте прожиточного минимума с декабря 2001 г. в 40%, по данным профсоюзов, — в 45%).



Иначе говоря, несмотря на январское повышение, реально педагогический работник федеральных учебных заведений получит примерно на 10% меньше, чем 4 года назад.

2. Благодаря Федеральному закону № 122, «продавленному» Правительством через Госдуму и известному как закон о ликвидации льгот, в следующем году упразднены практически все федеральные гарантии оплаты труда работников бюджетной сферы, за исключением гарантированной минимальной заработной платы в 600 руб. (с 1 января — 720 руб.). Результат подобной «реформы» многие регионы почувствуют очень скоро. Правительство уже объявило, что различные субъекты РФ будут повышать минимальную зарплату и зарплату педагогических работников не одновременно: кто-то, как Москва, — в конце 2004 г., кто-то одновременно с федералами — с 1 января 2005 г., а у кого не хватит денег — во 2-м или 3-м кварталах 2005 г. Следовательно, в этих регионах России учителя и другие педагогические работники образовательных учреждений местного ведения окажутся еще беднее, чем их коллеги из федеральных учебных заведений.

3. Не вполне ясно, что произойдет в следующем году с «книжными» деньгами. Новый закон гарантирует их выплату лишь тем педагогам, которые работают опять-таки в федеральных образовательных учреждениях. Правда, в ст. 155.2 ФЗ № 122 утверждается, что если регионы принимают в отношении отменяемых социальных гарантий собственные законодательные акты, то уменьшать эти гарантии нельзя. Однако закон обходит молчанием вопрос о том, что произойдет, если подобные законодательные акты регионы принимать не станут.

4. Абсолютно аналогична ситуация с 25%-ной надбавкой к зарплате для сельского учителя (равно врача и работника культуры). Закон РСФСР «О социальном развитии села», которым эти надбавки были установлены, отменен полностью, и надежда остается лишь на регионы. Однако при той структуре бюджета, которая принята Госдумой в 1-м чтении 29 сентября, ответить на вопрос о наличии денег на эти цели совершенно невозможно.

Знает ли обо всем этом Министр финансов — безусловно: не может не знать. В курсе ли депутаты Государственной Думы? По крайней мере, мы все это им объясняли, и, более того, требовали поддержать наши поправки по заработной плате и социальным гарантиям для работников образования и интеллигенции вообще.

Арифметика здесь явно не виновна. Дело, видимо, в этике...

Опубликовано: Вести образования. 2004. № 19—20. с. 2 (под заголовком «Приступы «любви»»).

### «ГОРБАТЫЙ МОСТ» И «ГОРБАТАЯ» ДУМА

Похоже, в 2005 г. осеннее наступление трудящихся оказалось не более успешным, чем в 2004. Правда, профсоюз работников образования и науки собрал 2 млн. 350 тыс. подписей под обращением к Президенту в защиту педагогов. Однако письмами нашу власть явно не возьмешь. Высокие чиновники в президентской администрации научились, видимо, относиться к бумагам «философски», творчески развивая мысль «великого комбинатора»: мол, пишите, Шура, пишите... Во всяком случае, протокольное поручение Комитету Государственной Думы по образованию и науке и Комитету Государственной Думы по труду и социальной политике «запросить в Администрации Президента Российской Федерации информацию о мерах, принимаемых в связи с обращением к Президенту Российской Федерации В. В. Путину, принятым V съездом профсоюза работников образования и науки, по вопросу повышения не менее чем в два раза заработной платы работникам образования в период до 2007 года...», которое Госдума дала по инициативе автора этих строк, все бродит и бродит в кабинетах и «коридорах власти». Впрочем, челобитные царям, даже самые массовые, и прежде редко давали результат.

А 12 октября состоялась уже традиционная акция протеста работников образования, науки, здравоохранения и культуры, центром которой стал митинг на «Горбато мосту» перед российским «Белым домом», где заседает Правительство. Требования профсоюзов, объединяющих российскую интеллигенцию, вполне обоснованны, а с учетом финансовых возможностей Федерального бюджета, который буквально трещит от нефтяных денег, более чем умеренны. Они сводятся к тому, чтобы в текущем году заработная плата российских бюджетников выросла на 50% (пока рост составил 31%), а в 2006 г. были увеличены:

— зарплата педагогам, медикам, ученым и работникам культуры — на 50%;

- студенческие стипендии — на 50%;
- надбавки за ученые степени и звания — в 2 раза.

Помимо этого участники акции протеста требовали от власти остановить надвигающуюся приватизацию организаций бюджетной сферы, ввести надбавки за стаж учителям, особенно молодым и т. п.

Несколькими часами раньше автор этих строк предложил пригласить профсоюзных лидеров на пленарное заседание Государственной думы для изложения их позиции, однако получил отказ. Возражая от имени «партии власти», Председатель Комитета по регламенту О. Ковалев повторял, что это противоречит регламенту (вероятно, партийному, ибо Госдума вправе приглашать на заседание, кого захочет). А Председатель Комитета по образованию и науке Н. Булаев, — что все переговоры с профсоюзниками «Единая бюрократическая Россия» уже провела. Видимо, коллеги железно усвоили формулу Людовика XIV: Государство — это я! Забыли лишь о том, что случилось с Людовиком XV. В итоге за приглашение в Думу профсоюзных лидеров образования, медицины и культуры проголосовали: КПРФ — 100%; «Родина — народная воля» — 100%; «Родина» — 85%; «Единая Россия» — 0%; ЛДПР — 0%.

Через два дня, 14 октября, в Думе «делили» (сейчас чаще говорят — «пилили») бюджет следующего года, т. е. принимали его во втором чтении. А делить было что. Согласно официальным данным, дополнительные доходы (профицит) федерального бюджета за 2004 г. составили 618 млрд. руб.; за первое полугодие 2005 г. — 882 млрд. руб.; на 2006 г. они планируются в сумме 776 млрд., а на самом деле (с учетом явно заниженных расчетных цен на нефть) составят, как и в текущем году, не менее 1,5 трлн. руб. Итого за три года значительно больше 3,5 трлн. Вспоминая поговорку, дать бы им ума... впрочем, не им, а тем, кто ими управляет. Но не тут то было.

Октябрьские традиции борьбы за образование были продолжены не только на площади, но и в Парламенте. Как и при рассмотрении бюджета прошлого года, автор этих строк совместно с Председателем думского Комитета по образованию и науке в 1996—2002 гг. И. Мельниковым и другими представителями образования в Парламенте подготовил и последовательно выносил на голосование целый ряд поправок в интересах детей, педагогов и студентов. Заранее приношу читателю извинения за обилие цифр. Но иначе здесь нельзя. В данном случае вся «любовь» к образованию, за исключением выраженной сухой статистикой результатов голосований, остается, в лучшем случае, благими намерениями, а в худшем — страстью паучихи к пауку, когда после соответствующего акта «любимого» просто съедают. Единственное, что могу сделать, — привести не все голосовавшиеся поправки, но лишь наиболее важные из них.

**1. Дети.** Их интересами 12 октября Дума пренебрегла, как минимум, четырежды.

Поправкой № 347 мы требовали увеличить детские пособия с 70 до 300 руб., выделив на эти цели из Федерального бюджета 75 млрд., т. е. примерно 1/12 дополнительных доходов за первое полугодие текущего года. Между прочим, отмененное ныне на федеральном уровне детское пособие составляло менее 1/10 от его уровня в советский период. По сравнению же с Норвегией (которую нам пытаются ставить в пример А. Кудрин и другие эквилибристы из Минфина, ссылаясь на то, что у нее тоже большой стабилизационный фонд) это пособие меньше в 62 раза. Между прочим, в Норвегии население не вымирает по 800 тыс. в год, и ей не грозит к 2050 г. получить 100 млн. граждан вместо 143. Думаю, нетрудно предсказать, как повели бы себя в российской ситуации норвежские парламентарии. Однако их коллеги проголосовали за поправку следующим образом: КПРФ — 95,7%; «Родина» («Народная воля») — 66,7%; «Родина» — 30,3%; «Единая Россия» — 0,7%; ЛДПР — 0%.

Поправкой № 243 предлагалось выделить из бюджета страны дополнительно 15 млрд. руб. на питание всем детям в начальной школе, малообеспеченным детям — в средних и старших классах, а также в ПТУ и сузах. Резкое ухудшение здоровья школьников в постсоветский период связано, между прочим, и с тем, что некоторым из них приходится учиться голодными, а изрядное число других едят не то и не столько, что и сколько следовало бы. Однако думскому большинству, вероятно, не дают покоя лавры цыгана из известного анекдота, который рассуждал так: чем меньше лошадь ест, тем лучше бегаёт (в данном случае — лучше думает). Иначе невозможно объяснить нежелание «слуг народа» потратить на питание младшеклассников и малообеспеченных детей 1/60 часть до-

полнительных доходов за первое полугодие 2005 г. За поправку проголосовали: КПРФ — 89,4%; «Родина» («Народная воля»): 33,3%; «Родина» — 24,2%; «Единая Россия» — 0,7%; ЛДПР — 0% (вспоминая предвыборные лозунги «либерал-демократов»: «мы за бедных, мы за русских!» — остается предположить, что есть хотя бы только не русские дети).

Поправкой № 257 мы предложили направить 10 млрд. руб. на обеспечение детей школьными учебниками. И хотя любой нормальный человек не будет возражать против президентских предложений о дальнейшей компьютеризации сельской школы, нельзя не видеть двух обстоятельств.

Во-первых, по данным Минсвязи, полученным депутатом Госдумы Б. Виноградовым, половина «тарелок», закупленных в этих целях по предыдущей программе для сельских школ, до сих пор хранится на складах в Подмосковье, а из оставшейся половины реально действует только треть. Во-вторых, половина учебников в России морально устарели, а каждый пятый ребенок ими не обеспечен.

Стоит ли после этого удивляться, что Россия, некогда славившаяся образованием, ныне занимает места в конце третьей десятки стран по международным исследованиям знаний школьников. Тем не менее, 1/88 из дополнительных доходов бюджета в первой половине текущего года согласились отдать на обеспечение детей учебниками лишь: «Родина» («Народная воля») — 88,9%; КПРФ — 85,1%; «Родина» — 18,2%; «Единая Россия» — 0,3%; ЛДПР — 0%.

Наконец, поправкой № 152 мы настаивали на выделении 8 млрд. руб. на обеспечение безопасности образовательных учреждений. Не всем читателям известно, что до 70 и более % сельских школ во многих регионах России не имеют лицензий на право ведения образовательной деятельности из-за несоблюдения условий пожарной безопасности, т. е. фактически не имеют права работать. Напоминать о том, что произошло в Беслане, казалось бы, и вовсе нет необходимости: все были потрясены, но деньги на «тревожную кнопку» приходится сдавать родителям, а не думским депутатам. Однако за поправку проголосовали: «Родина» («Народная воля») — 66,7%; КПРФ — 57,4%; «Единая Россия» — 0,3%; «Родина» — 0%; ЛДПР — 0% (особо низкие результаты голосований в данном случае связаны с тем, что парламентарии не успели вернуться на свои места после перерыва).

**2. Студенты.** В их интересах нами было сделано два главных предложения.

Предлагая поправку № 156, мы требовали выделения дополнительно 4,1 млрд. руб. на увеличение в 1,5 раза с 1 января 2006 г. стипендий в высших учебных заведениях. «Партия и Правительство» в следующем году эти стипендии увеличивать не собираются вовсе, полагая, видимо, что хватит и двух прибавок по 100 руб. в текущем году. Однако, с одной стороны, за эти прибавки студенты должны благодарить, главным образом, самих себя, точнее, своих «товарищей по классу», которые в апреле вышли на акцию протеста в Москве, Красноярске и других городах. До этих выступлений все наши предложения об увеличении студенческих стипендий неизбежно проваливались «партией власти». С другой же стороны, даже дважды повышенная расчетная стипендия студента вуза в реальных деньгах примерно в три раза ниже, чем была в советский период. Вероятно, власть имущие ждут новых акций протеста в следующем году. За поправку проголосовали: КПРФ — 95,7%; «Родина» («Народная воля») — 66,7%; «Родина» — 30,3%; «Единая Россия» — 1, 3%; ЛДПР — 0%.

В отличие от своих старших товарищей, студенты ссузов и ПТУ в 2005 г. прибавки к стипендии не получили вовсе, ибо в акциях протеста не участвовали. Комментируя ситуацию на совместной с автором этих строк пресс-конференции, лидер московских профсоюзов образования и науки С.Кузин заметил: значит, будут!

В 2006 г. в ссузах и ПТУ обещано повышение стипендий «аж» на 50%, т. е... со 140 до 210 руб.! Напомню: в отличие от вузов, стипендия студента ссуза по сравнению с советскими временами в реальных деньгах «обвалилась» в 7 раз, а учащегося ПТУ — в 10 раз. Иначе говоря, чем ниже уровень доходов родителей, тем больше падение студенческих стипендий.

Поправкой № 157 мы предложили хотя бы отчасти компенсировать эту вопиющую несправедливость, подняв с 1 января 2006 г. стипендии студентам ссузов и учащимся

ПТУ до 350 руб. и затратив на это 4,1 млрд. руб. из федерального бюджета. Результаты оказались следующими: КПРФ — 95,7%; «Родина» (Народная воля) — 66,7%; «Родина» — 24,2%; «Единая Россия» — 1,3%; ЛДПР — 0%.

**3. Педагоги.** Повторю: центральным требованием профсоюзов было повышение заработной платы педагогических работников, впрочем, как и всей российской интеллигенции, не менее чем в 1,5 раза в следующем году. Именно этого требовала предложенная нами поправка № 350 в отношении школьных учителей и других работников образования в регионах. Цена вопроса — 91 млрд. руб., т. е. 0,1 часть дополнительных доходов в январе — июне 2005 г. Напомню: в реальных деньгах по сравнению с советскими временами заработная плата российской интеллигенции упала почти в три раза (в расчете за одну ставку). Безнадежно взывая к совести депутатов, напомнил про недавно прошедший день учителя и призвал их вспомнить своих педагогов. В ответ услышал от председателя думского Комитета по бюджету и налогам Ю.Васильева, что совесть им подсказывает правильно. Как именно, выяснилось после голосования: КПРФ — 95,7%; «Родина» («Народная воля») — 88,9%; «Родина» — 51,5%; «Единая Россия» — 1,3%; ЛДПР — 0%.

Аналогичная ситуация возникла с поправкой № 155, которой мы требовали поднять в 1,5 раза заработную плату работников федеральных образовательных учреждений, т. е. по преимуществу вузов и примерно половины техникумов. В последнее время во многих регионах, особенно «донорах», «федеральные» педагоги оказались пораженными в правах даже по сравнению с учителями школ. Например, с учетом региональных надбавок, средняя зарплата учителя в Москве около 11 тыс. руб., тогда как бюджетная зарплата профессора — чуть более 7 тыс. Привожу выполненные экспертами ЦК профсоюза работников образования и науки расчеты уровня бюджетной заработной платы, которую должны получить преподаватели вузов в следующем году в соответствии с планами правительства.

Должность	Разряд	С 1 сентября 2005 г. по 28 февраля 2006 г.	С 1 марта 2006 г. по 30 апреля 2006 г.	С 1 мая 2006 г. по 31 августа 2006 г.	С 1 сентября 2006 г. по 31 декабря 2006 г.
Стажер	8	1766	1895	1976	2097
Ассистент	9	1926	2068	2152	2295
Ассистент	10	2102	2258	2350	2504
Ассистент	11	2294	2466	2570	2735
Ассистент, к.н.	12	3362	3547	3657	3744
Ст. преподаватель	13	2646	2846	2966	3164
Ст. преподаватель, к.н.	14	3738	3953	4086	4295
Доцент без степени	14	3913	4214	4400	4693
Доцент, к.н.	15	5104	5429	5624	5947
Доцент, д.н.	16	6018	6368	6578	6963
Профессор, к.н.	16	6042	6442	6682	7122
Профессор, д.н.	17	7026	7456	7722	8109

Тем не менее, за нашу поправку № 155 проголосовали: «Родина» («Народная воля») — 88,9%; КПРФ — 87,2%; «Родина» — 18,2%; «Единая Россия» — 0,3%; ЛДПР — 0%.

И, наконец, профсоюзы (см. письмо председателя ЦК профсоюза работников образования и науки Г. Меркуловой от 7 сентября 2005 г.) предлагали ввести систему специальных надбавок молодым учителям: 30% — до 2-х лет, 40% — до 5-ти лет, 50% — свыше 5-ти лет. Цена вопроса — 22,7 млрд. руб. После аналогичных мер в Санкт-Петербурге число выпускников знаменитого герценовского университета, пожелавших работать в школе, немедленно выросло с 12 до 35%. Тем не менее за нашу поправку № 348 проголосовали: КПРФ — 97,9%; «Родина» (Народная воля) — 66,7%; «Родина» — 36,4%; «Единая Россия» — 1,3%; ЛДПР — 0%.

**4. Культура.** Вынося на голосование поправку № 186 члена Совета Федерации В. Сударенкова, я требовал увеличить финансирование раздела «Культура» в Федеральном бюджете почти на 59 млрд. руб. Это должно было обеспечить не только рост заработной платы библиотекарей, музейщиков, работников театров, дворцов и клубов в 1,5 раза, но и дополнительные деньги для Федеральной целевой программы «Культура России». В отличие от работников образования, занимающих обычно третье место снизу по уровню доходов,

работники культуры и вовсе находятся на предпоследнем. Однако тщетны были мои напоминания депутатам о том, что еще недавно законодательство требовало, чтобы не менее 2% расходной части федерального бюджета выделялось на культуру. Тщетна была ирония в адрес тех, кто полагает, что культуре, как и порядочной женщине, платить не обязательно. Тщетным было и обращение к авторитету знаменитого певца, а ныне председателя профильного комитета Иосифа Кобзона, незадолго до того провозгласившего в Госдуме: только спяну или сдуру жалко денег на культуру. Оказалось — жалко. За поправку проголосовали: «Родина» («Народная воля») — 88,9%; КПРФ — 80,9%; «Родина» — 18,2%; «Единая Россия» — 0,3%; ЛДПР — 0%.

Интересно, какой из двух мотивов, «озвученных» И. Кобзоном, превалировал в данном случае? Думаю, на самом деле третий: воля «небесной канцелярии», т. е. опять же партии и правительства.

Нетрудно сосчитать: если взять «цену» всех приведенных поправок и прибавить к ней расходы, требующиеся для того, чтобы заработная плата всех медицинских работников была повышена в 1,5 раза (на участковых врачей и медсестер, а также работников скорой помощи средства уже выделены), «итога» окажется менее 400 млрд. руб., т. е. примерно четверть ожидаемых дополнительных доходов 2005 г.

Очевидно: вопрос не в деньгах, но в политической воле. Очевидно тем более, что именно такую сумму (13 млрд. долл.) государство разрешило полугосударственной структуре «Газпром» выплатить Роману Абрамовичу за акции Сибнефти. Разрешило на всякий случай превратить их в деньги — мало ли что произойдет в 2008-м г. Как видим, здесь политической воли хватает: нелояльных «олигархов» сажают в тюрьму, а лояльным отдают столько, сколько не нашлось для всей интеллигенции и всех детей России.

Выводы напрашиваются сами собой.

1. Если бы на «Горбатом мосту» 12 октября оказалось не 3—5, а 300—500 тыс. протестующих, деньги нашлись бы немедленно.

2. «Горбатую» Думу, которую даже Ю. Лужков называл птицей с одним крылом, утверждая, что такая птица не летает, согласно пословице, исправит только политическая «могила», т. е. перевыборы.

3. Когда в очередной раз очередной партфункционер или «народный политический артист» с телеэкрана начнет, что называется, «лепить горбатого», насчет любви к России, бедным, русским, детям, учителям или культуре, рекомендую читателю почаще вспоминать, как они голосовали. Если, конечно, вы еще не потеряли надежду жить лучше.

Опубликовано: Вечерний Омск. 2005. № 82. 28 октября. С. 2.

## НАЛОГОВАЯ ПЕТЛЯ ДЛЯ ОБРАЗОВАНИЯ

Налоговая политика в отношении российского образования более чем парадоксальна. Парадокс первый я бы назвал «парадоксом Рейгана». Когда-то американский Президент говорил, что его правая рука не знает, что делает крайняя правая. У меня такое ощущение, что похожая ситуация и в нашем Правительстве. Последние программы реформирования образования предусматривали увеличение финансовой самостоятельности образовательных учреждений и развитие системы попечительских советов. Идеи абсолютно правильные и поддерживаются мною на 100%. Осуществимо и то, и другое при ряде условий. Если долгое время в России худо-бедно исполнялись нормы Закона «Об образовании» в части освобождения от налога прибыли образовательных учреждений, идущей на образовательный процесс, а также действовали льготы по налогообложению для тех, кто издавал учебники, то в последнее время эти налоговые преференции отменены или сокращены. Где же найти чудака-спонсора, который захочет отдавать деньги в распоряжение попечительского совета школы, зная, что из них 24% немедленно будут изъяты налоговой инспекцией?.. Все эти поправки принимались по настоянию Правительства и правительственным большинством Государственной Думы, и системности в действиях властей не видно. Спрашивается, почему, с одной стороны, в Распоряжении Правительства о реформировании образования записываются финансовая самостоятельность и попечительские советы, а с другой, — финансово-экономический блок правительства проводит политику прямо обратную?



Парадокс второй я назвал бы попыткой обогнать цивилизацию, двигаясь задом наперед. Сколько раз звучали заявления о намерении построить современное цивилизованное гражданское общество, социальное государство и т. д. Но в реальной налоговой политике мы движемся в противоположную сторону. Мне приходилось лично встречаться с министрами образования США и Великобритании, руководителем конференции ректоров в Германии, представителями французских вузов — и все они говорят одно и то же: в развитых странах школа, вуз налогов не платят. Например, в Америке проекты, связанные с образованием, налогом не облагаются. Лишь когда вуз осуществляет совместный коммерческий необразовательный проект с какой-либо другой организацией, то именно с этого проекта налоги уже берутся.

Когда принимались соответствующие законы в Госдуме третьего созыва, нам с огромной гордостью говорили: мол, теперь мы получили важнейшее достижение рыночной экономики — будем платить одинаковый налог. Попытки объяснить, что не может школа платить, как водочная компания, больница — как табачная, Большой театр — как Газпром, а инвалиды — как олигархи, ни к чему не привели. Отстоять поправки не удалось.

И здесь мы встречаемся с парадоксом номер три. Это парадокс казарменного либерализма и либерального коммунизма. Приведу, например, результаты голосования в Государственной Думе по вопросу о сохранении льгот на учебное книгоиздание: Агрпромышленная депутатская группа высказала 93% «за», Компартия — 90, «Яблоко» — 89, группа «Российские регионы» — 35, СПС — 2,5% (это, скорее всего, голос Ирины Хакамады — единственной голосующей за поправки, направленные на поддержку образования), ЛДПР — ни одного голоса «за», «Единство» — минус 23% (при отсутствии голосов «за» каждый четвертый депутат голосовал «против»).

Сейчас в Госдуму внесены три законопроекта по изменению Налогового кодекса с тем, чтобы вернуть налоговые льготы системе образования. Мы, конечно, будем добиваться их прохождения, и совершенно уверены, что рано или поздно ситуацию надо приводить в норму.

Смысл всех этих рассуждений сводится к следующему. Мне бы очень хотелось, чтобы читатели ... активно поработали со своими депутатами от разных фракций, попытались объяснить, к чему приводит современная налоговая политика в отношении образования, чтобы хотя бы часть депутатов проголосовала за наши законы, тем самым, сделав доброе дело для отечественного образования.

Опубликовано: Управление школой. 2002. № 38. С. 4.

### **НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ ДЛЯ ОБРАЗОВАНИЯ: ПОПЫТКА НЕ ПЫТКА**

9 апреля в Государственной Думе рассматривались два законопроекта, подготовленные нашим комитетом с моим участием. Они направлены на частичное возвращение налоговых льгот в системе образования.

Первый законопроект предполагал изменения в ст. 264 Налогового кодекса, которые позволили бы образовательным учреждениям относить суммы, затраченные на покупку оборудования, на издержки производства. То есть фактически не облагать эти средства налогом.

Второй проект был еще проще. Он предполагал внесение изменений в ст. 164 того же Кодекса: распространить десятипроцентную льготную ставку по налогу на добавленную стоимость, которой сейчас пользуется учебное книгоиздание, на аналогичные учебные издания, выпущенные на электронных носителях.

Думаю, что необходимость принятия этих законов была очевидна всем, кто заботится о развитии образования, с одной стороны, и кто сохранил здравый смысл — с другой. Обосновывая эту необходимость, авторы законодательной инициативы приводили следующие аргументы.

Первый — это финансовые потери образования. Со всех трибун слышится, что образование является бюджетным приоритетом, хотя это не совсем так. Темпы роста расходов федерального бюджета по разделу «Образование» в 2003 г. значительно снизились по сравнению с двумя предыдущими годами. Сейчас темпы составляют примерно 22%, тогда как прожиточный минимум в этом году в стране вырастет на 23%. Но и эти финансовые вливания в образование в большой степени изымаются обратно. По данным коллегии

Министерства образования России, в 2002 г. в результате резкого сокращения налога на прибыль только по системе Минобразования потери составили не менее 3,5 млрд. руб. В целом же по системе образования, как считают специалисты, — до 9 млрд. Трудно понять Правительство, которое одной рукой обещает увеличить финансирование, а другой забирает деньги у образования обратно.

Второй аргумент — это мировой опыт. Мне уже приходилось писать, что система образования в индустриально развитых странах, по крайней мере от учебной деятельности, налогов не платит. На вопрос зарубежным коллегам-парламентариям «А не боитесь ли вы криминала?» обычно слышим простой ответ: «На это есть правоохранительные органы. Да и какой может быть криминал в учебных заведениях, где денег мало». Невозможно объявлять о том, что мы намерены войти в число современных высокоиндустриальных стран и одновременно принимать законы, идущие в прямопротивоположную сторону.

Третий аргумент — это правительственная налоговая политика, которая противоречит политике образовательной. Во всех программах, включая Концепцию модернизации до 2010 г., предполагалось создание попечительских советов, которые должны были аккумулировать деньги населения и спонсоров в интересах образования. Однако немногие «герои» будут отдавать собственные средства или средства своей организации школе, ПТУ или вузу, зная, что 24% из этих средств будет изъято в качестве налога на прибыль.

Все это, казалось бы, очевидно. Но невольно вспоминается Жванецкий. Помните его слова: «Будет ли так поступать нормальный человек? Нормальный не будет, а умный будет». Нечто подобное мы наблюдали и в зале Госдумы при рассмотрении закона. Стоит отметить, что эти законопроекты были подготовлены депутатами и представителями образовательной политики всех «крыльев», при участии специалистов Высшей школы экономики, выносились депутатами и с левого, и с правого фланга, получили положительное заключение Бюджетного Комитета Госдумы. Более того, они набрали довольно много голосов: 195 — за первый закон, 199 — за второй, которых, однако, не хватало для их принятия.

Привычной в последнее время стала ситуация, когда за образовательные законы голосуют фракции коммунистов, Агрпромышленная группа и «Яблоко». На сей раз к ней присоединился «Союз правых сил». Фракция «Яблоко» дала 100% голосов, КПРФ — 96,3%, Союз Правых Сил — 93,8%, Агрпромгруппа — 88,4%, депутаты, не вошедшие в объединения, — 47,6%, группа «Регионы России» — 25,5%, группа «Народный депутат» — 15,1%. Вместе с тем ни одного голоса за налоговый закон для образования не дали ЛДПР, «Отечество — вся Россия» и «Единство». Подтверждая, кстати, справедливость рейтинга поддержки образования, который ведет Комитет Госдумы по образованию и науке, в котором они регулярно занимают нижние места.

Представитель Правительства активно выступал против принятия этих законов, говоря о том, что они противоречат принципиальной концепции налоговой политики, согласно которой все налоговые льготы надо отменять. Кроме того, он пообещал поставить вопрос о снижении ставки налога на добавленную стоимость на несколько процентов по сравнению с ныне существующими 20%-ми. Но одновременно — отменить и оставшиеся льготы по этому налогу. Это значит, что, если льготы образованию по налогу на добавленную стоимость будут отменены, то цена платных образовательных услуг поднимется примерно на 20%. При том, что и сейчас они стоят достаточно дорого. Потери образовательных учреждений значительно увеличатся.

Голосование в Думе было еще одной попыткой восстановить нормальную налоговую политику. Было оно и проверкой депутатов на истинное отношение к образованию. Напомню, четыре фракции голосовали в большинстве за названные законы — за возвращение налоговых льгот, три фракции не дали ни одного голоса. Вот и судите, кто любит образование на самом деле.

Опубликовано: Управление школой. 2003. № 15.

## СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ТЕКУЩЕГО ГОДА. НАЛОГИ

Какой бы сокрушительной критике ни подвергался Парламент в России, его заслуги перед образовательным сообществом бесспорны. Одна из них — сохранение в 1990—2001 гг. налоговых льгот для образования и науки, установленных в стране чуть

ли не со времен Петра I. Увы, ситуация резко изменилась со времени формирования в Третьей Думе проправительственного «блока четырех», а затем — партии «Единая Россия». В 2001 г. в Правительстве и механически штампуя его решения думском большинстве возобладала, мягко говоря, странная точка зрения о том, что все организации — коммерческие и некоммерческие — должны платить одинаковые налоги.

Принцип «казарменного коммунизма» (всем — поровну) в очередной раз был использован для насаждения в стране «дикого капитализма» позапрошлого века. В результате с 2002 г. льготы образовательных учреждений по налогу на прибыль были отменены, что, по данным Минобразования России, привели к потере системой 3,5 млрд. руб. Эта политика, не имеющая аналогов в индустриальных странах, была продолжена и в 2003 г.

Сначала «Единая Россия» успешно провалила два закона, предложенных депутатами Комитета по образованию и науке и даже получивших поддержку Комитета по бюджету: один предусматривал освобождение от налога на прибыль оборудования, закупаемого учебными заведениями; другой предполагал распространить 10%-ную ставку НДС, по которой в настоящее время облагается литература, связанная с образованием, наукой и культурой, на аналогичные издания, выполненные на магнитных носителях (например, электронные учебники).

Затем думское большинство «продало» закон о налоге на имущество, согласно которому налоговые льготы для образовательных учреждений действуют лишь до 2006 г. Попытка автора снять это временное ограничение была благополучно похоронена «партией власти».

Осенью в Думе должен рассматриваться очередной внесенный нами законопроект о возвращении образованию налоговых льгот. Однако, если образовательное сообщество не организует массированное давление на депутатов, судьбу его заранее можно предсказать словами Хаджи Насредина: будет то, что вчера. Скорее всего «праздник послушания» Думского большинства продолжится даже в предвыборный период.

Опубликовано: Управление школой. 2003. № 31. С. 2.

### **2.3. ПОЧЕМУ ИНТЕЛЛИГЕНЦИЯ ОСТАЕТСЯ НИЩЕЙ**

#### **ПОЧЕМУ ИНТЕЛЛИГЕНЦИЯ ОСТАЕТСЯ НИЩЕЙ?**

##### **Открытое письмо премьер-министру России**

Уважаемый Михаил Михайлович!

Поскольку правительственное большинство в Государственной Думе лишило меня возможности изложить Вам некоторые проблемы, касающиеся положения 15 миллионов работников бюджетной сферы вообще и российской интеллигенции, в частности, вынужден сделать это через газету. Убедительно прошу считать это обращение депутатским запросом.

В последнее время врачи, учителя, даже профессора и народные артисты все чаще задают вопросы, на которые я как депутат ответить не могу, а потому переадресую их Вам как Председателю Правительства.

1. В какой еще стране с громадными природными ресурсами, претендующей называться цивилизованной и даже входящей в «Большую Восемь», минимальная зарплата составляет неполных 15 долл., а зарплата начинающего врача или учителя — 35 долл.?

2. Почему в индустриально развитых и новых индустриальных странах зарплата интеллигенции на уровне или выше зарплаты в промышленности, а в России — наоборот? Каким образом Вы собираетесь вести страну в информационное общество, когда ниже всего оценивается труд тех, кто учит, лечит, просвещает и совершает открытия? Неужели в Правительстве не понимают, что так можно превратится в Верхнюю Волгу без ракет?

3. Почему при полунищей интеллигенции страна считает необходимым иметь профицитный бюджет? Напомню: превышение доходов над расходами в 2001 г. составило 318 млрд. руб., по плану 2002 — 109, по плану 2003 — 72 млрд. руб. Однако большая часть этих денег направляется не на заработную плату или другие социальные цели, но

на опережающее погашение внешних долгов и в резерв Правительства. Между прочим, по самым жестким правилам единой европейской валютной зоны допускается 3%-ный бюджетный дефицит. И это при минимальной зарплате, например, во Франции около 1000 долларов.

4. Почему все государства, называющие себя социальными, предоставляют налоговые льготы бедным, а Россия — богатым? Есть ли в мире хоть одна цивилизованная страна, где учитель и «олигарх» платят одинаковый 13% налог? Зачем отменен налог на обмен валюты, который давал бюджету 3 млрд. руб.? На эти деньги можно было три раза компьютеризировать систему начального профессионального образования. Кому выгодна регрессивная шкала по социальному налогу, т. е. система, при которой, чем выше зарплата, тем меньше налог? Ведь даже Министр финансов Лифшиц заявлял в свое время, что «надо делиться»!

Нам говорят, что таким образом увеличиваются налоговые поступления. Но в период экономического роста они увеличиваются всегда. Посмотрим, что с ними будет в период экономического спада, который, видимо, не за горами.

5. Почему в Европе, Америке да и в СССР зарплата профессора была вполне сравнима с зарплатой депутата парламента или министра, а сейчас она раз в 10 меньше? И теперь депутатам, которые еще способны испытывать уколы совести, приходится ее значительную часть перечислять на благотворительные цели, чтобы меньше краснеть перед людьми. Почему после всей критики бюрократии управленческий аппарат вырос в 2,5—3 раза, а доля расходов на его содержание в бюджетах всех уровней, по некоторым экспертным оценкам, — чуть не в 8 раз?

6. Два года назад Президент признал то, о чем оппозиция говорила уже больше 12 лет: ежегодно из страны за рубеж вывозится не менее 20 млрд. долл. Почему же в таком случае летом 2001 г. Правительством и Президентской Администрацией, несмотря на сопротивление Центробанка, через Госдуму «продавлен» закон, облегчающий вывоз капитала? Почему в начале 2003 г. принята новая редакция закона о валютном регулировании и валютном контроле, который этот вывоз еще более облегчает? Неужели кому-то непонятна элементарная арифметика: невозможно одновременно вывозить свыше 20 млрд. долл. и платить нормальные зарплаты и пенсии?

7. Почему интересы иностранных кредиторов Правительство ставит выше интересов собственного населения? Только в бюджете 2003 г. на выплату внешних долгов выделено 17 млрд. долл., т. е. почти 600 млрд. руб. Этих денег хватило бы не только на зарплату интеллигенции, но и пенсионерам вместе с их внуками. В мировой практике ни одна страна, которая не собирает делать новых долгов, старых полностью не платит. Почему Россия прощает бедным странам долги почти в 40 млрд. долл., а богатые страны разоренной России не прощают ничего? Если «переговорщики» из Правительства не способны добиться частичного списания, отсрочки выплаты и других льгот по долгам, что же, на них свет клином не сошелся, — надо менять «переговорщиков».

8. Главное: по расчетам Академии наук, если бы Россия ввела такую же, как, например, в Норвегии или хотя бы в странах Персидского залива, систему взимания ренты и налогов с тех, кто использует наши общие природные богатства, предварительно их приватизировав, это могло бы дать государству дополнительно 70 млрд. долларов бюджетных доходов, т. е. фактически второй федеральный бюджет. Вместо этого прежний курс приватизации продолжается, и «Славнефть» продана примерно в 2 раза ниже реальной цены. Одновременно принимается неслыханный закон о запрете референдума в течение полутора лет из каждых четырех, чтобы запретить народу высказаться по ключевому вопросу о природных богатствах, которые по праву ему принадлежат.

Способен ли какой-нибудь гений пиара при такой политике убедить российского ученого, врача, учителя или работника культуры, что они получают справедливую зарплату?

Опубликовано: Управление школой. 2003. № 24. С. 4.

#### **ОПЛАТА ТРУДА: НЕСОСТОЯВШИЙСЯ ПРИОРИТЕТ**

Прежде чем реформировать оплату труда педагогов, надо сделать ее достойной.

**Одним из самых вопиющих нарушений закона в России является низкая заработная плата учителя. Это не просто неуважительное отношение к педагогам — это преступление.**

Размер заработной платы учителей определил еще в июле 1991 г. Указ № 1 Президента РФ Б.Н. Ельцина, одним из соавторов которого мне довелось быть. Этот Указ установил, что средние ставки в образовании должны быть не ниже средней заработной платы в промышленности, а в вузах профессорско-преподавательскому составу следует платить из расчета двух средних «промышленных» зарплат. После этого было много разговоров о том, что указ оторван от жизни и может реализовываться только в условиях государственной промышленности. Тогда как на самом деле профсоюзы, которым принадлежит заложенная в указ идея, выяснили, что она далеко не нова: ее с успехом использовали и в СССР, и во многих развитых зарубежных странах. В частности, работники системы образования Великобритании получают не меньше, чем в промышленности. Не секрет, что зарплата начинающего учителя в Соединенных Штатах 27 тыс. долл. в год, т. е. более 2 тыс. долл. в месяц. Причем учителя полагают, что получают недостаточно.

К сожалению, бюджет 2003 г. мало что решает в вопросе заработной платы учителя. По оценкам Российского профсоюза работников образования и науки, уже к концу года заработная плата большинства учителей опять окажется ниже прожиточного минимума. В первом квартале 2002 г. с учетом всех повышений средняя зарплата в образовании была на уровне 60% от промышленности (для сравнения: в 1940 г. в нашей стране этот показатель равнялся 97%, в начале 1970-х — 75%). Группа новосибирских ученых из Российской академии наук подсчитала: с 1985 по 1995 г. средняя зарплата в России уменьшилась, по крайней мере, в три раза. И даже от этой средней заработной платы зарплата в образовании составляет примерно 60%!

Зарплата учителей не обеспечивает им нормального уровня жизни. По статистике, по уровню доходов пятое место снизу занимают врачи, четвертое — ученые, третье — работники образования, второе — культуры. То есть труд тех, кто учит, лечит, делает открытия, обеспечивает культурный прогресс, оценивается ниже всех в стране. Это ненормально.

Каков же выход из создавшегося положения? С моей точки зрения, он вполне определенный. На него указала Российская академия наук, рассчитавшая, кому в стране достаются доходы от природных богатств. Если бы в России значительная часть доходов от природных богатств попадала в казну, то это дополнительно дало бы 70 млрд. долл. в годовой бюджет государства. Практически еще один федеральный бюджет страны! Считается, что за рубежом такие доходы распределяются, по крайней мере, «пятьдесят на пятьдесят»: половину доходов получает казна, другую — те, кто природные богатства добывает, разрабатывает и т. д. Нашему государству достается только 6%. Вот, где лежит радикальное средство улучшения ситуации. Я уже не говорю о том, что бюджет 2003 г., как и 2002-го, — профицитный, равно как и о том, что остаток на счетах казначейств по исполнению этого бюджета составляет 302 млрд. руб.

Вопрос о зарплате учителя все больше из вопроса экономического превращается в идеологический. Если власть хочет поддержки учителей, ей нужно менять политику распределения доходов. Но она хочет пойти по несколько иному пути. Я имею в виду очередную реформу — предполагаемый с 1 октября 2003 г. переход на профессиональную систему оплаты труда в образовании. В принципе, эта идея правильна, и она витала в воздухе на протяжении более чем десяти лет. Уже в Указе № 1 Президента РФ Б. Ельцина и Законе РФ «Об образовании» (июль 1992 г.) не предполагалось, что работники образования будут оплачиваться по той же системе, что и остальные работники бюджетной сферы. В этих двух документах образование объявлялось государственным приоритетом. Еще в 1996 году депутаты Комитета по образованию и науке внесли в Госдуму проект Федерального закона «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений». В законопроекте предусматривалось поэтапное повышение ставок и окладов до средней зарплаты в промышленности на основе особой тарифной сетки, устанавливающей минимально допустимый для всех регионов и муниципальных образований уровень зарплаты по всем разрядам. Другими словами, каждый регион, каждый муниципалитет, будь у него деньги, был вправе повышать зарплату педагогам, но никто не был вправе опускать ее ниже установленных законом федеральных гарантий.

**Говорю об этом не случайно, ибо профессиональная система оплаты труда, предложенная сегодня Минтруда, принципиально отличается от того, что предлагалось нами в 1996 г. Отличается в худшую сторону, причем сразу по нескольким параметрам.**



Первое. Смирившись с действующим законом, правительственная Концепция модернизации образования, утвержденная в декабре 2001 г., установила, что к 2006 г. средние ставки в образовании должны выйти на среднюю зарплату в промышленности. Однако, по словам вице-премьера Правительства РФ Валентины Матвиенко, произнесенным на «Парламентском часе», Правительство страны стремится к 80%-ному соотношению заработной платы. Это явная попытка пересмотра норм действующего закона, причем в худшую для педагогов сторону.

Второе. Правительственная реформа неверно характеризуется как создание профессиональных систем оплаты труда. Точнее ее было бы назвать созданием региональных и муниципальных систем. Фактически Правительство планирует ликвидировать большинство федеральных гарантий в области оплаты труда. Каждому региону и муниципалитету предлагается исходить из собственных финансовых возможностей при соблюдении нормативов минимальной зарплаты, установленных федеральным законом. Теоретически это может привести к повышению заработной платы в «донорских» регионах, которых в России единицы, и к ее понижению в регионах дотационных, которых абсолютное большинство. Разумеется, депутаты совместно с профсоюзами выступают против такой «реформы», требуя сохранения федеральных гарантий по всем разрядам специальной тарифной сетки, которые должны быть едиными для всей страны.

Нельзя не отметить следующий парадокс: вице-премьер Валентина Матвиенко, министр образования Владимир Филиппов и даже Президент Владимир Путин не раз повторяли, что государство должно вернуться в систему образования. Соответственно, за зарплату в школе должен отвечать хотя бы субъект Российской Федерации (такие поправки подготовлены к действующим законам, в том числе к Закону «Об образовании»). Однако параллельно Министерство труда предлагает проект закона, который предусматривает прямо противоположное — полную муниципализацию заработной платы. Получается, что, одна рука правительства не знает, что делает другая. Думаю, это противоречие удастся снять, если учредителями (или соучредителями) школ станут субъекты Российской Федерации. Однако юридически это сделать непросто, а самое главное — зарплата в образовании и в этом случае будет полностью зависеть от возможностей или произвола губернаторов.

Третье и главное. Без дополнительных денег никакая реформа оплаты труда невозможна. Специалистами Минобразования и ЦК профсоюза работников народного образования и науки подсчитано: для введения профессиональной системы оплаты труда в образовании нужно увеличить финансирование в 2,7 раза или, как минимум, в 2. Напомним, что в начале 2002 г. зарплата в образовании составляла 60% от ее уровня в промышленности (с учетом зарплат вузовских работников). При существующих темпах роста зарплаты в промышленности, в октябре 2003 г. соотношение зарплат снова опустится до уровня 45%. Обещанное увеличение зарплаты педагогов с 1 октября 2003 г. в 1,33 раза никаких серьезных проблем не решает. Если же, как предлагает Правительство, при этом будет ликвидирована 25%-ная надбавка к зарплате сельских учителей, ситуация даже ухудшится. Думается, прежде, чем реформировать оплату педагогического труда, нужно сначала сделать ее достойной.

Таким образом, введение профессиональной системы оплаты труда в сфере образования может принести больше вреда, чем пользы.

Опубликовано с сокращениями: Управление школой. 2002. № 39. С. 4. (под заголовком «Учительская зарплата: снова нерадостные вести»).

### **РЕФОРМА ЗАРПЛАТЫ: ЕСЛИ ОБРАЗОВАНИЕ — ПРИОРИТЕТ, ПОЧЕМУ УЧИТЕЛЬ СТАНЕТ БЕДНЕЕ?**

Добрый день, уважаемые коллеги! К сожалению, я должен начать с парадокса: в последнее время на фоне разговоров о всеобщей любви к образованию и о его приоритетном финансировании в канун 2003 г., впервые за несколько лет над российским учителем нависли сразу три угрозы, если хотите, «дамокловых мечи», а над сельским учителем — целых пять. С них и начну.

Во-первых, внося в Госдуму проект федерального бюджета на 2003 г., Правительство предлагало отменить 25%-ную надбавку для сельских учителей, а равно работников куль-

туры и медицинских работников. Слава Богу, давление профсоюзов и трудовых коллективов работников бюджетной сферы оказалось столь сильным, что эту угрозу нам удалось ликвидировать при рассмотрении вопроса в Бюджетном Комитете, не вынося на пленарное заседание.

Во-вторых, внося проект поправок к закону «Об основах федеральной жилищной политики», Правительство пыталось ликвидировать коммунальные льготы для сельской интеллигенции. Четырежды рассмотрение этого вопроса на пленарном заседании Госдумы переносилось. В конце концов законопроект был принят, однако теперь льготы предлагается ликвидировать (точнее, передать этот вопрос на рассмотрение субъектов Российской Федерации) с 2005 г., когда парламентские и президентские выборы останутся позади.

Очень интересной была полемика в Думе по поводу принятия этого Закона. Например, наш коллега из «Союза Правых Сил» Борис Надеждин заявлял, что помогать надо не сельскому учителю, а бедному учителю. В свою очередь, мы спрашивали: а где Вы видели богатых учителей?

В-третьих, похоже, Правительство пытается пересмотреть установленное законом положение об уровне зарплаты в образовании. Начиная с почившего в бозе Указа Президента Б. Н. Ельцина № 1 от 11 июля 1991 г., начиная с Закона РФ «Об образовании» 1992 г., была установлена, но не исполнялась, норма, согласно которой средние ставки зарплаты педагогических работников в системе образования должны быть не ниже средней зарплаты в промышленности. Увы, выступая в Госдуме 9 октября 2002 г., В. И. Матвиенко, которую я высоко ценю как самого социального вице-премьера, но которая в данном случае выражала точку зрения Правительства, заявила, что теперь Правительство исходит из положения, согласно которому зарплата в непромышленных отраслях должна быть на уровне 80% от производственных отраслей. При этом даже в Распоряжении Правительства № 1756-р «Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года» записано: в 2006 г. вывести оплату труда в этой сфере на уровень средней зарплаты в промышленности.

В-четвертых, в 2003 г. Правительство предлагает индексацию зарплаты работников образования, медицины, науки, культуры ниже роста прожиточного минимума. Действительно, по данным профсоюзов, рост прожиточного минимума с декабря 2001 г., когда зарплата повышалась последний раз, до октября 2003 г., когда ее предполагается поднять вновь, составит 40%, тогда как обещанное повышение — только 33%!

Обращаю ваше внимание на точность расчетов. Согласно закону о федеральном бюджете, в текущем году инфляция, т. е. средний рост цен, ожидается на уровне 10—12%. Однако при этом прожиточный минимум (т. е. цены на товары и услуги первой необходимости) по тем же прогнозам вырастет на 22,7% (округленно 23%). А поскольку, к сожалению, у большинства работников образования зарплата «вращается» около такого минимума, ее рост нужно сравнивать именно с ним, а не со средними темпами инфляции.

Между прочим, это означает, что в текущем году беднее в России станет и средний пенсионер, пенсия которого, опять же в среднем, увеличится на 17—18%, т. е. на 5—6% меньше, чем прожиточный минимум!

Наконец, в-пятых, предлагается уже с октября текущего года перевести педагогов, медиков, работников науки и культуры на отраслевые системы оплаты труда. Хочу подчеркнуть: идея отраслевых систем оплаты труда — это, в принципе, идея правильная, и мы как законодатели предлагали ее на протяжении уже более 10 лет.

Так, уже в Указе Президента Б. Н. Ельцина № 1, проект которого был подготовлен нами в Комитете по науке и образованию Верховного Совета, а затем и в Законе РФ «Об образовании» (июль 1992 г.) отнюдь не предполагалось, что педагогические работники будут оплачиваться по той же системе, что и иные профессиональные отряды работников бюджетной сферы. В Указе и Законе образование объявлялось приоритетом государственной политики со всеми вытекающими из этого финансовыми и социальными обязательствами государства. Еще в 1996 г. мы внесли в Госдуму первую редакцию проекта Федерального Закона «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений», которая (в развитие действующего Закона) предусматривала поэтапное повышение ставок и окладов педагогических работников до средней зарплаты в промышленности на основе особой тарифной сетки, если угодно, особой отраслевой системы, устанавливающей минимально допустимый для всех

регионов и муниципальных образований уровень зарплаты по всем основным разрядам. Другими словами, каждый регион, каждый орган местного самоуправления, будь у него деньги, сохранял право повышать зарплату педагогам, но не имел бы права опускать ее ниже установленных законом федеральных гарантий.

Говорю об этом не случайно, ибо отраслевые системы зарплаты, предложенные Минтрудом, принципиально отличаются от того, что мы предлагали и предлагаем. Отличаются, как небо от земли, в худшую сторону, причем сразу по нескольким параметрам.

Первое. На мой взгляд, правительственный проект реформы неверно характеризуется как создание отраслевых систем оплаты труда. Точнее его было бы назвать созданием систем региональных или даже муниципальных. Фактически Правительство планирует ликвидацию большинства федеральных гарантий в области оплаты труда. Каждому региону или даже муниципальному образованию предлагается исходить из собственных финансовых возможностей при сохранении минимальной зарплаты, установленной федеральным законом. В настоящее время эта заработная плата составляет 450 руб. или менее 15 долл. К концу года будет повышена до 600 руб. или менее чем 20 долл. Когда называешь эти показатели зарубежным коллегам, они просто отказываются верить. Все остальные показатели заработной платы предлагается сохранить лишь в качестве федеральных рекомендаций регионам.

Вопреки тому, что здесь говорили, это неизбежно приведет к усилению разрыва в заработной плате педагогов между регионами. В «донорских» регионах, которых в России единицы, зарплата может даже вырасти, однако в регионах дотационных и депрессивных, которых абсолютное большинство, она может быть даже снижена, поскольку федеральный центр не будет закладывать соответствующие средства в трансферты и субвенции регионам.

Разумеется, вместе с профсоюзами мы выступаем против такой «реформы», требуя сохранения федеральных гарантий по всем ставкам и окладам отраслевой системы оплаты труда, минимальные размеры которых должны быть едиными и обязательными для всей страны. На наш взгляд, такой подход соответствует и предложениям президентского законопроекта, согласно которым в статье 28 Закона РФ «Об образовании» нужно отнести к компетенции Российской Федерации установление федеральных гарантий реализации права граждан на образование.

Второе и главное. Без дополнительных денег никакая реформа оплаты труда невозможна. Нужно не перекраивать «тришкин кафтан», а потратиться на новый, по размеру. Мне не раз уже приходилось говорить, что попытка реформирования оплаты труда без денег — это все равно, что попытка непорочного зачатия без участия Господа Бога — заманчива, но до сих пор никому не удавалась.

Специалистами Минобразования и ЦК профсоюза работников народного образования и науки подсчитано: для введения отраслевой системы оплаты труда в образовании нужно увеличить финансирование (включая тарифный и надтарифный фонды) в 2,7 раза или, как минимум, хотя бы в 2 раза. В противном случае пользы от такого реформирования не будет.

Напомню, что после повышения в конце 2001 г. зарплата в образовании составляла 60% от ее уровня в промышленности (с учетом зарплат вузовских работников). При существующих темпах роста оплаты труда в промышленности соотношение зарплат в октябре 2003 г. снова опустится до уровня 45%. Как уже говорилось, увеличение зарплат в бюджетной сфере на 1/3 не покрывает даже роста прожиточного минимума.

Итак, на мой взгляд, предлагаемая версия создания отраслевой системы оплаты труда в сфере образования может принести больше вреда, чем пользы. Надеюсь, что педагогические работники и их организации, прежде всего профсоюзы, сумеют объяснить депутатам, особенно тем, кто так любит образование в прямом эфире и перед выборами, элементарную вещь: чтобы реформировать оплату педагогического труда, нужно сначала сделать ее достойной!

Для того, чтобы было понятно, с кем работать, приведу результаты уникального исследования, проведенного нашим Комитетом. Это расчет среднего рейтинга поддержки образования фракциями и группами в Госдуме третьего созыва за три года по результатам всех без исключения голосований по законам и законопроектам, связанным с образованием. Повторю: мы считали рейтинг по всем голосованиям, чтобы не было соблазна

выбрать выгодные одним фракциям и невыгодные другим. Итак, впервые публично привожу средний рейтинг поддержки образования за три года: КПРФ — 83,7%, Агропромышленная группа (членом которой как беспартийный депутат состою я) — 81,4%, «Яблоко» — 51,5%, «Российские регионы» — 42,6%, Депутаты, не входящие в группы, — 31,8%, «Отечество — вся Россия» и группа «Народный депутат» — 28,3% (удивительное совпадение до десятых долей процента), «Союз Правых Сил» — 20,9%, ЛДПР — 9,7%, «Единство» — 7,3% (эта фракция осталась единственной с отрицательным рейтингом, т. е. голосовала против образования чаще, чем за него).

Самое удивительное, что никаких видимых экономических или политических предпосылок для того наступления на учителя, которое мы пережили в канун 2003 г., не существует. В стране продолжается экономический рост, хотя темпы его замедляются: 9% роста ВВП в 2000 г., 5,1% — в 2001 г., 4,1% в 2002 г. В 2003 г. темпы еще более замедлятся, но рост будет продолжаться.

В условиях экономического роста существуют абсолютно реальные возможности повышения заработной платы не только в образовании, но и по всему народному хозяйству страны. Вот лишь некоторые из них.

1. Использование бюджетного профицита и дополнительных доходов. Не все знают, что в 2001 г. дополнительные доходы федерального бюджета составили 318 млрд. руб. В 2002 г. плановое превышение доходов над расходами должно составить 109 млрд. руб., а фактическое будет намного больше. В 2003 г. бюджетный профицит планируется на уровне 72 млрд. руб. Увы, все эти деньги предполагается направить лишь в два адреса: либо опережающее погашение внешних долгов, либо резерв Правительства. Почему из этих денег нельзя повысить заработную плату, с точки зрения здравого смысла, понять невозможно!

2. Отказ от снижения таможенных пошлин, как минимум, на импорт продовольствия и на экспорт природных ресурсов. Готовясь к вступлению во Всемирную торговую организацию, Россия практически ежегодно такие пошлины снижает, иногда до 50 млрд. руб. Это много больше, чем требуется для повышения зарплаты учителя.

3. Изменение налоговой политики. Россия по-прежнему остается единственной более или менее цивилизованной страной в мире с плоской шкалой налогообложения, где 13% от своих доходов платят в качестве налога и начинающий учитель, и олигарх, многоопытный в приватизации чужого имущества. Я другой такой страны не знаю! Более того, в 2003 г. отменен налог на обмен валюты, который давал бюджету около 2,5 млрд. руб. Их тоже можно было бы направить на повышение заработной платы.

4. Ограничение вывоза капитала. Два года назад даже Президент признал, что из страны ежегодно вывозится не менее 20 млрд. долл. Но при этом под давлением Правительства и Президентской Администрации в июле 2001 г. Госдума приняла закон, облегчающий вывоз капитала из России.

5. Возвращение обществу доходов от природных богатств. По расчетам экономического отделения Российской академии наук, если бы в России те, кто приватизировал природные ресурсы, отдавали в бюджет, как это принято в большинстве государств мира, не менее 50% своих доходов вместо 6%, как сейчас, мы получили бы дополнительно примерно 70 млрд. долл., т. е. практически второй федеральный бюджет!

Политически ситуация для наступления на учителя тоже выглядит неблагоприятной: мы переживаем предвыборный год и надеемся, что в этом году даже Третья Государственная Дума, до сих пор подвластная исключительно Президенту и Правительству, в известной мере окажется подвластной и своим избирателям.

Возникшую ситуацию сложно объяснить и с точки зрения любой осмысленной идеологии. Если бы Правительством руководили нормальные либералы, они, как и нормальные социалисты, должны были бы понимать две вещи.

Во-первых, труд учителя — один из наиболее квалифицированных и поэтому должен оплачиваться достаточно высоко как по либеральному принципу «Дайте людям заработать!», так и по социалистическому принципу «Каждому — по труду».

Во-вторых, с нищим учителем войти в информационное общество и обеспечить будущее страны невозможно.

Поэтому, когда задумаешься о причинах атак на интеллигенцию, на ум приходят лишь два объяснения.

1. Радикальный идеологический догматизм. Сказал господин Ясин, что нужно облегчать экономическое бремя государства, значит, облегчать. А спасение «утопающих» (в данном случае — учителей) пусть остается делом самих утопающих. Сказал господин Козак, что каждый уровень власти должен оплачивать те организации, которые учредил, значит, должен оплачивать. И, следовательно, отвечать за зарплату учителя будет исключительно регион, а федеральный бюджет здесь, якобы, не причем.

При этом, правда, забывают, что в последние годы в российской финансовой политике наблюдается вполне определенная тенденция, а именно: деньги — в центр, финансовая ответственность и финансовые мандаты — в регионы.

Перехожу к предложению, которые лишь отчасти нашли отражение в проекте рекомендаций, подготовленных Комитетом.

1. Поддержать идею перехода к отраслевым системам оплаты труда, в т. ч. в образовании. Силами депутатов и профсоюзов подготовить законопроект об основах такой системы.

2. В основу законопроекта положить федеральный закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений», который неоднократно принимался Госдумой, один раз был одобрен Советом Федерации, но отклонен Президентом. При этом включить в законопроект положения трехкого рода:

во-первых, нормы статьи 54 действующего Закона РФ «Об образовании», в частности о том, что средние ставки педагогических работников должны быть выше средней заработной платы в промышленности, а профессорско-преподавательского состава вузов — на уровне двух средних зарплат в промышленности;

во-вторых, требования широких слоев педагогической общественности и многих региональных законодательных собраний о том, чтобы к заработной плате педагогических работников были установлены те же надбавки и доплаты, какие существуют в системе государственной службы;

в-третьих, положение о том, что минимальный уровень всех ставок и окладов в отраслевой системе устанавливается федеральным законом (или Правительством на основе федерального закона), а субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе увеличивать размеры оплаты труда педагогов, но не вправе их снижать по сравнению с федеральными гарантиями.

3. Пригласить на пленарное заседание Госдумы по вопросу об отраслевых системах оплаты труда премьер-министра М. Касьянова.

4. Подготовить и направить в Правительство парламентский запрос с изложением позиции участников Парламентских слушаний по данной проблеме.

5. Обратиться к профессиональным союзам, Российскому Съезду ректоров, другим организациям образовательного сообщества с предложением провести активную работу среди депутатов Госдумы, требуя, чтобы они блокировали принятие соответствующего закона в версии, предложенной Минтрудом.

6. Поддержать в основном предложение Министерства образования по увеличению и новой структуре оплаты педагогического труда. Считать целесообразным переход на отраслевую систему заработной платы при условии повышения тарифной и надтарифной частей фонда оплаты труда не менее, чем в 2 раза.

В заключение позвольте несколько пожеланий.

Уважаемые коллеги! Поскольку Парламентские слушания проходят прямо в день Старого Нового года, который, как всегда, наступает после Нового Нового года, — такая инверсия времени бывает только в России; поскольку, согласно народным поверьям, нам предстоит жить в Год Овцы, или Козы, хочу от души пожелать всем нашим коллегам и педагогическим работникам, а заодно работникам науки, культуры и медицины:

такой реформы заработной платы, чтобы российскому интеллигенту не пришлось повторять, что толку от нее — как молока от мужа или друга той самой козы!

чтобы от «бюджетной» козы тем, кто учит, лечит, просвещает и совершает открытия, достались не только «рога и копыта»!

чтобы политики не принимали собственный народ за стадо овец, а тем, кто принимает, интеллигенция непременно «наставляла рога»!



а если серьезно, хочу пожелать российскому учителю и всем российским интеллигентам достойной зарплаты, достойного статуса в обществе, а главное того, чего в самой рыночной экономике нельзя купить за деньги: добра, здоровья, удачи!

P.S. Парламентские слушания, прошедшие в Госдуме 14 января, отличались удивительным единодушием. Выступавшие депутаты всех фракций и групп (Компартии, СПС, «Яблоко», Агропромышленная группы, группы «Российские регионы» и даже от имени совета «Единой России») дружно критиковали Правительство и горой стояли за российского учителя. Однако уже на следующий день цена слов была проверена делами. Автор этих строк, как и предлагал на слушаниях, стал требовать приглашения на пленарное заседание Государственной Думы Председателя Правительства России М. Касьянова с тем, чтобы услышать точку зрения Правительства из первых уст и, в свою очередь, изложить ему позицию образовательной общественности и представляющих ее депутатов Парламента. На голосование этот вопрос ставился трижды, причем в последний раз — после яркого и эмоционального выступления депутата Тамары Плетневой. С третьего раза решение было принято. Привожу результаты последнего голосования, которые говорят сами за себя: ЛДПР — 100% (интересно, что В. Жириновский сначала высказался против, но затем его удалось убедить), КПРФ — 98,8%, Агропромышленная группа — 97,7%, Группа «Народный депутат» — 92,6%, Группа «Российские регионы» — 63,8%, СПС — 6,3%, «Единство» — 1,2%, «Яблоко» — 0%, «Отечество — вся Россия» — 0%.

Думаю, выводы каждый сделает сам.

Выступление на парламентских слушаниях «О проекте концепции реформирования системы оплаты труда работников организаций бюджетной части (в части образования)». Москва. Государственная Дума. 14 января 2003 г.

Опубликовано с сокращениями: Народное образование. 2003. № 5. С. 13—15.

#### ОТРАСЛЕВАЯ СИСТЕМА ОПЛАТЫ ТРУДА: ДУМСКИЕ НОВОСТИ

Как уже знает читатель, среди пяти «угроз» российскому учителю в 2003 г. одна из главных заключалась в попытке перехода на отраслевую систему оплаты труда. Мы уже говорили, что, в принципе, эта идея правильная, однако разработанная Министерством труда правительственная концепция по этому вопросу страдает двумя трудноизлечимыми «заболеваниями».

Во-первых, это попытки отменить государственные гарантии в области заработной платы. Правительство соглашается гарантировать во всех регионах лишь минимальную зарплату, которая составит с октября текущего года 600 руб. А во всем остальном — давать регионам рекомендации, на основе которых они сами будут строить системы заработной платы. Поэтому фактически, называя свою концепцию отраслевыми системами оплаты, Правительство ведет речь о региональных или даже муниципальных системах.

Последствия вполне понятны. Регионы-доноры от этого ничего не потеряют, скорее выиграют. А регионы дотационные и депрессивные, которых абсолютное большинство, безусловно, проиграют.

Второй порок предлагаемой системы — попытка ввести новую систему оплаты труда практически при тех же деньгах. Не раз говорилось, что Правительство предлагает повысить заработную плату педагога на 33% с октября, тогда как со времени предыдущего повышения прожиточный минимум в стране вырастет на 40%. Следовательно, учитель в плановом порядке должен стать беднее.

В последнее время в борьбе вокруг перехода на отраслевую систему оплаты труда появились серьезные новации. 14 января Профсоюз работников образования и науки пикетировал Государственную Думу и Министерство труда. В самой Думе проходили Парламентские слушания по этой проблеме. Их ход во многом показателен.

Депутаты практически всех фракций высказывались против отраслевой системы по модели Правительства: Ирина Хакамада («Союз правых сил»), один из лидеров «Яблока», председатель Комитета по образованию и науке Госдумы Александр Шишлов, Тамара Плетнева (фракция КПРФ), Олег Шеин (группа «Регионы России») и др. В результате рекомендации парламентских слушаний получили целый ряд важных положений. В частности, Комитет предложил Правительству в 2003 г. провести обычную индексацию зара-

ботной платы, переход же на отраслевую систему считать возможным с 2004 или 2005 г., как предлагали некоторые участники слушаний, но лишь при двух условиях.

Первое. Увеличение фонда заработной платы, включая тарифную и надтарифную часть, не менее, чем в два раза. Второе — сохранение федеральных гарантий, установленные на уровне Федерации минимальных размеров всех ставок и окладов в системе образования. При этом регионы и органы местного самоуправления, где им позволяют финансы, вправе увеличивать заработную плату бюджетникам.

В поддержку Комитета высказалось Министерство образования России, что бывает нечасто, поскольку внутри Правительства существует очень жесткая дисциплина, и обычно тех представителей министерств, которые нарушают единство правительственной команды, подвергают серьезным санкциям.

Выступая на Парламентских слушаниях, помимо предложений, включенных в рекомендации, я вынес ряд других. Например, подготовку силами Комитета специального законопроекта об отраслевой системе оплаты труда в образовании, парламентского запроса на имя Касьянова — по этому вопросу и приглашение его на пленарное заседание Государственной Думы.

На следующий день, 15 января, в день открытия весенней сессии Госдумы 2003 г., такое предложение было внесено мной при обсуждении повестки дня. После бурных дискуссий нам удалось набрать минимальное необходимое количество для принятия решения и пригласить на 12 февраля Михаила Касьянова в Государственную Думу. К сожалению, полное единство депутатов на парламентских слушаниях не подкрепилось при голосовании о приглашении премьер-министра. Довожу до читателя результаты голосования (по выступлению «за» приглашение): ЛДПР — 100%, Компартия — 99%, Агропромышленная группа — 98%, группа «Народный депутат» — 93%, «Регионы России» — 64%, «Союз правых сил» — 6%, «Единство» — 1%, «Яблоко» — 0%, «Отечество — вся Россия» — 0%.

Думаю, эти результаты позволяют читателю понять разницу между заявлениями и реальной позицией депутатских фракций и групп. В целом складывается такое впечатление, что в предвыборный год наша Государственная Дума, обычно голосующая за все, что ей предлагают сверху, не пропустит правительственный закон о переходе на отраслевые системы оплаты труда, если там не будет реальных дополнительных денег и гарантий сохранения уровня заработной платы по всей стране. Это именно то, чего требуют профсоюзы работников образования, науки, культуры и медицины, уже договорившиеся об акции протеста в феврале. Будем надеяться, что вопрос удастся урегулировать парламентским путем, поскольку он, в принципе, предпочтительнее подобных акций.

Думаю, в 2003 г. перехода на отраслевые системы оплаты труда не будет. И это тот самый случай, когда можно сказать: не было бы счастья, да несчастье помогло. От приближающихся выборов в Государственную Думу учителя получают первые скромные результаты.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 16—22 янв. № 3. С. 4 (под заголовком «Отраслевая система оплаты труда»).

### **СУПЕРМОНЕТАРИЗМ: ДЕНЬГИ ЕСТЬ, ЗАРПЛАТЫ НЕ БУДЕТ**

12 февраля в Думе выступал Председатель Правительства России Михаил Касьянов. Выступать он должен был по двум вопросам: кризис ЖКХ и зарплата интеллигенции. Второй вопрос предполагалось рассматривать по моей инициативе, поддержанной 226 депутатов. Однако в конце концов по предложению Премьера его решили перенести на 16 мая. И все же Премьер коротко ответил на наш вопрос: «Почему Правительство не хочет направить бюджетный профицит, который в 2001 г. составил 318 млрд. руб., по плану 2002 г. — 109 млрд. руб., по плану 2003 г. — 72 млрд. руб., на повышение заработной платы интеллигенции? В каком году минимальная зарплата в бюджетной сфере выйдет на прожиточный минимум?».

Стремясь к точности, приведу с сокращениями ответ Премьера его собственными словами:

«Мы не можем вырывать один вопрос из контекста общей логики экономического развития. Повысив заработную плату, необеспеченную материальным производством и всем другим обеспечением, что положено в общей макроэкономической модели, мы

разрушим существующую стабильность. Нечего будет покупать в магазинах! Инфляция вырастет так, что нечего будет покупать!

С Вами мы обсуждали в течение двух лет повышение, когда в прошлом году сделали фактически двойное увеличение зарплаты работникам бюджетной сферы. Мы с трудом приняли это решение. Два года не принимали, несмотря на Ваше давление. И сделали это правильно. В прошлом году мы согласились, что теперь страна готова...

Общий консолидированный бюджет страны по-прежнему сбалансированный. У нас нет лишних денег.. Финансовый резерв существует. Проблемы 2003 г. по внешнему долгу не существуют — это раз.

У нас значительная часть этого финансового резерва накоплена не нашими заслугами, а в связи с благоприятной внешней конъюнктурой. Должны мы потратить средства, заработанные фактически не нами, как бы заодно предоставленные нам? А завтра этих средств не будет? Мы не должны их потратить.

Поэтому мы сегодня обсуждаем и скоро к Вам придем с предложением создать стабилизационный фонд, который будет страховать будущее решение по снижению налогов, призванное повысить предпринимательскую активность, прежде всего, в переработке, чтобы снизить нашу зависимость от внешних рынков. Это мы сделаем в течение трех лет.

И тогда появятся еще большие возможности — не просто в два раза увеличить, как в прошлом году, а чаще такими масштабами увеличивать заработную плату».

Такой ответ можно было бы и не комментировать. Невольно вспоминается острое замечание Ницше: этого мыслителя нет нужды критиковать — достаточно его самого! И все же позволю себе суммировать рассуждения Премьера в нескольких водах.

1. Деньги, необходимые для повышения зарплаты интеллигенции, в бюджете страны есть.

2. Однако в ближайшие три года существенно повышать зарплату Правительство не собирается.

3. Не собирается по макроэкономическим причинам, главные из которых — это необходимость снижения налогов в сфере бизнеса и угроза роста инфляции.

4. Тем самым признается, что интересы бизнеса и бизнесменов ставятся выше интересов интеллигенции и защиты прав граждан в области образования, здравоохранения и культуры.

5. Пугая инфляцией, Правительство фактически признает, что едва ли не единственное достижение экономической политики последних 12 лет, а именно, товары на прилавках магазинов, — это чистая иллюзия. В случае, если бы зарплата интеллигенции была поднята хотя бы до советского уровня (т. е. в три раза), «изобилию» наступил бы конец, а дефицит эпохи «застоя» многим показался бы изобилием. Следовательно, изобилие для одних — это лишь обратная сторона обнищания других: учителя, ученого, врача, работника культуры.

6. Премьер или не понимает действительных причин инфляции, или хочет ввести в заблуждение послушную Думу и безмерно доверчивый народ. Грамотным экономистам известно: главная причина инфляции в стране — рост не заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, но цен на товары и услуги естественных монополий, включая нефть, газ, электроэнергию, коммунальные услуги. Ведь цена бензина или киловатт-часа электроэнергии «сидит» в каждой булке хлеба. Но поднимать ценам естественным (а, быть может, противоестественным) монополистам разрешает не кто-нибудь, а Правительство. Причем главное — впереди. Так, вследствие «реформы» электроэнергетики по Чубайсу, по оценкам правительственных экспертов, цена на электроэнергию может вырасти почти в 2,5 раза, по мнению экспертов Российской Академии наук — в 4 раза, а независимые эксперты прогнозируют ее шестикратный рост.

7. Помимо всего прочего, российский Премьер продемонстрировал в Думе супермонетаризм. Согласно классическим монетаристам, в том числе Милтону Фридману и его верному ученику Егору Гайдару, инфляция в стране возникает, когда для повышения зарплаты, пенсий и пособий нет реальных денег в бюджете и их приходится получать с помощью «печатного станка». По заявлению же М. Касьянова, зарплату нельзя повышать и тогда, когда бюджетных средств вполне достаточно!

Нежелание платить людям заработанные ими деньги при наличии их в бюджете — это «новое слово» в экономической науке и практике, так сказать творческое развитие идей предшественников. Но если Милтон Фридман — признанный научный авторитет, если Егор Гайдар политического авторитета не добился, поскольку применил небесспорную теорию в, бесспорно, неподходящих российских условиях, то Михаил Касьянов превзошел их обоих и довел все до логического круга: нет денег — зарплату повышать нельзя; есть деньги — нельзя все равно!

Полагаю, у российской интеллигенции, подготовившей не только революцию 1917 г., но и новейшую российскую революцию, есть все основания задуматься, каких своих «сынов» она посылает в Правительство и Парламент..

Опубликовано: Управление школой. 2003. 16—22 февр. № 7. С. 4 (под заголовком «Деньги есть — зарплату не будет»).

### **СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ТЕКУЩЕГО ГОДА. ЗАРПЛАТА И СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ**

Как известно, с 1 октября зарплата работников образования, а равно и других групп российской интеллигенции, поднимается в среднем на треть. 11 июня в Госдуме Премьер М. Касьянов назвал это опережающим повышением, перекрывающим ожидаемый рост цен в 2004 г. Однако в действительности рост зарплаты в бюджетной сфере надо сравнивать не со средними темпами инфляции, но с ростом прожиточного минимума (т. е. цен на группу товаров первой необходимости). Поскольку со времени предыдущего повышения зарплаты в декабре 2001 г. прожиточный минимум к октябрю 2003 г. вырастет на 40%, среднестатистический российский педагог (врач, работник культуры) после такого «опережающего повышения» окажется, в среднем, беднее на 7%, чем был два года назад. Поскольку же рост прожиточного минимума в 1,5—2 раза превышает темпы инфляции, в 2004 г. уровень жизни российской интеллигенции понизится еще на 15—20% (ожидаемая инфляция составит около 10%).

Попытки профсоюзов и думского Комитета по образованию и науке добиться повышения зарплаты педагогов в 2 раза с 1 января 2004 г. при отрицательной позиции Президента и Правительства, с большой вероятностью, обречены на провал.

Едва ли не единственная категория «бюджетников», которая сохранила уровень жизни в 2003 г., — это вузовские работники и работники научных организаций, имеющие ученые степени доктора и кандидата наук: надбавки за степень увеличены им в 3 раза, соответственно, с 1 января и с 1 апреля 2003 г., хотя по-прежнему остаются символическими — 1500 и 900 руб.

С 1 сентября текущего года вдвое повышаются стипендии студентам и учащимся ПТУ. Однако, во-первых, со времени предыдущего повышения в июле 2000 г. прошло более 3 лет и двукратное повышение в лучшем случае компенсирует рост прожиточного минимума. Во-вторых, повышенная вдвое 400-рублевая расчетная стипендия студентов вузов в сопоставимых ценах окажется в 3 раза ниже 40-рублевой стипендии советского периода, а расчетная 140-рублевая стипендия учащегося ПТУ составит лишь 1/10 от уровня советских времен. Поразительно, что по требованию депутата от «Единой России» В. Резника закон о повышении стипендий думское большинство вообще хотело перенести на осень. И лишь вмешательство вице-премьера Г. Кареловой помогло защитить интересы студентов. Этот пример показывает, что иногда думские «воспитанники» из «партии власти» ведут себя круче правительственных «воспитателей». Понятно, что в 2004 г. со стипендиями произойдет то же, что и с заработной платой — они обесценятся на 15—20% по отношению к прожиточному минимуму.

Известно, что с марта 2003 г. под руководством вице-премьера А. Кудрина в стране продолжает работать Комиссия по оптимизации бюджетных расходов, получившая меткую аббревиатуру «Кобра». Среди прочего, Комиссия предложила пересмотреть установленную законом норму, согласно которой за счет федерального бюджета в России должно обучаться не менее 170 студентов вузов на 10 тыс. населения, иначе говоря, — сократить количество бюджетных студентов в стране. Сокращение должно коснуться прежде всего заданий на бюджетную подготовку в госвузах студентов по тем специальностям,

которые дублируются в вузах негосударственных, т. е. юристов, экономистов, менеджеров, лингвистов, психологов и других гуманитариев.

В противовес этому думским Комитетом по образованию и науке по инициативе автора внесен законопроект, который запрещает сокращать бесплатные учебные места в расчете на 10 тыс. населения не только в вузах, но и в средних специальных учебных заведениях. В сентябре планируется второе чтение закона. Удастся ли нашему «Мангусту» победить «Кобру», зависит главным образом от работы профсоюзов, Союза ректоров и других организаций образовательного сообщества с политическими партиями и депутатами в регионах.

Намерения Правительства сократить бесплатное профессиональное образование в ситуации, когда, по оценкам Минобразования, платить за него способны не более четверти граждан, лишней раз доказывает, что власть вовсе не намерена вести страну в «общество знаний», но готово ограничиться «экономикой нефтяной трубы» и переработки чужих ядерных отходов.

Опубликовано: Управление школой. 2003. № 31. С. 2.

### СТАТУС УЧИТЕЛЯ: ИСПОЛНЕНИЕ ЗАКОНА ИЛИ НОВЫЙ ЗАКОН?

В канун Дня учителя вспомнилась мне история, услышанная от учителей отдаленного села и через два года рассказанная мною в кремлевском Дворце Съездов на Всероссийском совещании работников образования.

Один российский учитель после кончины по ошибке попал в ад. По ошибке, поскольку по правилам потустороннего мира сама учительская профессия автоматически гарантирует райское будущее. Прошло три месяца и в конце квартала, составляя отчетные документы, в небесной канцелярии ошибку обнаружили. На вопрос Апостола Петра: «А почему ты до сих пор не жаловался?» — наш герой удивленно ответил: «Разве я был в аду? Мне после школы это место раем показалось!».

Новой попыткой изменить к лучшему положение российского учителя стала очередная версия проекта Федерального закона «О статусе педагогического работника», разработка которой экспертами парламентских комитетов близится к завершению. Попытаемся же, воспользовавшись как поводом приближающимся учительским праздником, сопоставить желаемую модель статуса педагога с действующим (а нередко — бездействующим) с законодательством в этой области.

**Статус госслужащих.** Присвоения педагогам этого статуса требуют многие учительские коллективы. Оно и понятно: в последние годы зарплата скромного главы сельской администрации превышает учительскую в несколько раз. О доходах же чиновников или депутатов регионального или федерального уровня говорить и вовсе не приходится.

Забавно, что и в этом отношении российская бюрократическая революция 1990-х гг. продвинула страну не в направлении «цивилизации», но в прямо противоположную сторону. В СССР, как и в развитых странах Запада, оклад федерального государственного чиновника среднего ранга или областного чиновника высокого ранга был вполне сравним — нет, не с зарплатой квалифицированного рабочего, как требовал классический марксизм, — но, например, с зарплатой профессора. Сейчас это, как говорят в Одессе, две большие разницы. Поэтому, в принципе, требование равного статуса обратимо и может быть сформулировано иначе: высокому госчиновнику — зарплата профессора, а чиновникам ниже — учителя со стажем. Это соответствовало бы и отечественной, и евро-американской традиции.

Лозунг превращения педагогов в госслужащих, выдвинутый учителями, активно подхвачен региональными законодательными органами. По этому поводу Госдума и Совет Федерации получили целую пачку обращений из регионов. Ситуация беспроигрышная: вместо того, чтобы дать учителю денег, ему в очередной раз демонстрируют «платоническую любовь» — красиво и ничего не стоит. На самом деле те региональные законодательные органы, которые действительно хотят помочь учителю, могут идти лишь тремя путями.

Первый — самый сложный: принять региональный закон «О статусе педагогического работника» и выделить на это бюджетные деньги. Хорошо понимаю, что упрекать регио-



ны за отсутствие этих законов без смысла, ибо большинству из них это просто «не по карману».

Второй путь — разработка и внесение проектов федеральных законов на аналогичную тему. Это тоже не просто, ибо требует серьезной квалификации и статистических данных по России в целом, которые региональному законодателю не всегда доступны. Но такой путь выгодно отличается тем, что позволяет значительную часть предполагаемых расходов отнести на бюджет страны в целом, который, как много раз говорили, в последние годы обладает огромными дополнительными доходами. Увы, насколько мне известно, ни одного подобного законопроекта в российскую Госдуму не внесено.

Наконец, третий путь — самый легкий: добиться от депутатов Госдумы, избранных в данном регионе, чтобы они голосовали за все законы и поправки, повышающие социальный статус педагогов. Насколько могу судить, этим путем не идут практически нигде. Более того, один из многочисленных парадоксов российской политики состоит в том, что депутаты, избранные при поддержке региональных властей, активно голосуют за законы, интересы регионов ущемляющие. Примером тому может служить принятие Госдумой президентского законопроекта, который «сбрасывает» с 2005 г. более 40 федеральных мандатов на бюджеты регионов. При этом соотношение доходов регионального и федерального бюджетов три года назад выглядело почти как 60:40 в пользу регионов, тогда как в 2003 г. цифры остались теми же, но в пользу Федерации. Попав в Москву, думские депутаты, избранные при поддержке региональных властей, мгновенно меняют хозяина и голосуют по указанию федерального Правительства в ущерб своим «прародителям».

На мой взгляд, верный путь решения состоит не в том, чтобы сделать педагогов государственными служащими, ибо в этом случае они потеряли бы академические свободы, а денег пришлось бы выделить еще больше, чем на исполнение 54-й статьи Закона об образовании. Верным решением было бы приравнять педагогов к госслужащим по оплате труда и социальным гарантиям, сохранив особый статус педагогического работника. Практически это означает, что необходимо:

- ввести для педагогов те же надбавки к заработной плате, какие существуют у госслужащих (за стаж работы, за ее напряженность и т. д.);
- обеспечить аналогичные условия госслужащих, возможности оздоровления и отдыха (обеспечение путевками, «лечебные» к отпуску и др.);
- уравнивать педагогов с чиновниками в праве на пенсию и ее размере.

Все это задачи не одного дня и даже не одного года. Но так хочется верить, особенно перед Днем учителя, что нынешнее поколение педагогов нет, не будет жить при идеальном капитализме, поскольку такого вообще не бывает, — но увидит лучшие дни, когда выйдет из моды грустная шутка: в России самое лучшее в мире образование, добытое в борьбе за кусок хлеба!..

**Зарплата.** Нормы статьи 54 Закона РФ «Об образовании» и статьи 30 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» читатель, конечно, помнит. Главные из них сводятся к тому, что: минимальные ставки и оклады педагогических работников должны устанавливаться не ниже средней заработной платы по Российской Федерации, средние ставки — выше средней заработной платы в промышленности, а средние ставки профессорско-преподавательского состава вузов — на уровне двух средних заработных плат в промышленности.

Попытки пересмотреть эти установленные законом положения предпринимались неоднократно. В проекте Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании», внесенном в Госдуму в 1994 г., Правительство предполагало целиком отдать вопрос заработной платы на усмотрение... естественно, самому себе, освобождаясь тем самым от любой ответственности перед учителем и перед законодателем.

В проекте Федерального закона «О конституционных гарантиях прав граждан на общее образование», внесенном в Госдуму в 2000 г. депутатами фракции «Яблоко», предлагалось дать Правительству право ежегодно устанавливать соотношение между средней заработной платой в стране, с одной стороны, и ставками и окладами работников образования — с другой. Нетрудно понять, что эта версия решения вопроса мало отличалась от предыдущей: при желании «радикальные экономисты» в Минфине могли бы даже снизить зарплату педагогов, понизив показатели ее отношения к среднероссийскому уровню

оплаты труда. К чести думского Комитета по образованию и науке, следует сказать, что и эта вредная для учителя идея была им отвергнута.

Помня о судебных решениях, которые на основе 54-й статьи Закона «Об образовании» были вынесены в пользу педагогов, не добившись изменения закона, но получив большинство в Третьей Думе, Правительство пошло другим путем: начиная с бюджета 2000 г., статья 54 Закона «Об образовании» и статья 30 Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» ежегодно приостанавливаются в части, необеспеченной средствами федерального бюджета. Это предусмотрено и проектом бюджета на 2004 г. Разумеется, депутаты Комитета по образованию и науке будут предлагать Думе поправки, имеющие целью отказ от приостановления социальных завоеваний образовательного законодательства, включая уровень оплаты труда. Однако по опыту прошлых лет результаты голосований думского большинства, включающего депутатов от «Единой России», ЛДПР, а в данном случае — и СПС, предсказать нетрудно.

Следует ли пересматривать законодательно установленные положения об оплате труда педагогов в новом законе, специально посвященном статусу? В отличие от всех других предложений, закон содержит объективный критерий уровня оплаты педагогического труда — средняя зарплата в промышленности. Объективный, поскольку он не зависит от воли и сознания людей вообще и правительственных чиновников в особенности. Объективный, поскольку в «информационном обществе», к которому движутся передовые страны, труд в системе «человек — человек» становится не менее, но более важным, чем труд в системах «человек — природа» или «человек — машина». Следовательно, зарплата должна стимулировать людей выбирать соответствующие профессии, в том числе педагогическую.

Конечно, принятие нового закона могло бы стать стимулом к исполнению «зарплатных» норм законов действующих. Как уже говорилось, заодно в него следовало бы включить надбавки за стаж и напряженность работы, которые установлены для государственных служащих. Но, в принципе, достойной оценки педагогического труда легче добиться, провалив в Думе правительственные предложения по приостановлению уже принятых законов. Тогда исполнительная власть вынуждена будет пойти на компромисс с Парламентом и поддержать закон о поэтапном повышении оплаты педагогического труда до законодательно установленного уровня. Думаю, образовательному сообществу по силам решение задачи оказать перед выборами давление на депутатов различных политических фракций и партийной принадлежности. Нужны только политическая воля и хорошая организация.

Лет восемь назад на парламентских слушаниях я предложил педагогическим советам школ и ученым советам вузов приглашать на заседания своих выпускников. Пусть бы каждый депутат, чиновник в Правительстве или Администрации Президента, глядя в глаза педагогам, рассказал о том, что он сделал для образования. Только не на уровне клятв в любви, а с фактами в руках. Для депутатов Парламента это могли бы быть подписи под внесенными законами в поддержку образования или результаты его собственных голосований по важнейшим из таких законов. Вместо того, чтобы давать звания почетных профессоров большим начальникам без разбора либо лидерам думских фракций, не голосующих за образование, следовало бы спросить с них по полной программе, опираясь на моральное право духовных родителей. Кстати, сейчас самое время...

**Пенсии.** Приравнивание педагогических работников к госслужащим по оплате труда и другим социальным гарантиям, среди прочего, предполагает то же пенсионное обеспечение, которое в настоящее время установлено для чиновников. Думаю, попытку осуществить эту идею в новом законе необходимо предпринять. Но одновременно ясно, что шансов на успех довольно мало. Гораздо легче было бы поступить наоборот: создать для чиновников ту же пенсионную систему, что и для остальных граждан. Тогда, по крайней мере, они больше заботились бы о нормальном уровне пенсий для населения России. Тем не менее попытки Госдумы ликвидировать особую, привилегированную пенсионную систему для госслужащих до сих пор оканчивались провалом. И не только потому, что Правительство и Администрация Президента никогда не поддерживали этих попыток, но и потому, что особыми пенсионными правами пользуются и сами депутаты Парламента.

Тот факт, что резкое повышение уровня пенсий для работников образования — задача непростая, видно из истории с Указом Президента Б. Ельцина 1996 г., когда он пообещал профессорско-преподавательскому составу вузов установить особую пенсионную систему с гарантированным уровнем пенсий не ниже 80% от заработной платы по основно-

му месту работы. Издав Указ и повторно избравшись Президентом, Борис Николаевич забыл о своем обещании. Впрочем, сразу его не отменил. Попытки Комитета Думы реализовать эти президентские предложения закончились провалом. В конце концов, на соответствующие законопроекты были получены ответы из Минфина: мы не только не поддерживаем предложения депутатов, а намерены рекомендовать Б. Ельцину его указ отменить (чем все в результате и закончилось).

Самой актуальной задачей сегодняшнего дня является наведение порядка с досрочными пенсиями. Напомню читателям, что 17 сентября 2003 г. Госдума во втором чтении приняла закон, упорядочивающий выплату пенсий работникам образования и медицины. Закон должен решить, как минимум, три проблемы: медики в образовании и педагоги в медицине; работники негосударственных учреждений, в частности, ведомственных детских садов; наименование учебных заведений. Прохождение закона было обеспечено и «левыми», и «правыми»: «Яблоко» — 100%, коммунисты — 99%, Агропромышленная группа — 98%, «СПС» — 97%. Для сравнения: так называемые центристы голосовали следующим образом: Либерально-демократическая партия — 15%, «Отечество — вся Россия» — 3,5%, «Единство» — 1,2%. Впереди третье чтение, и хочется надеяться, что, вопреки прямым высказываниям Президента и Правительства, Госдума наберется мужества и направит закон в верхнюю палату Парламента.

**«Книжные» деньги.** Напомню, что право педагогических работников получать субсидии на книгоиздательскую продукцию было установлено первой редакцией Закона РФ «Об образовании». В первой редакции субсидия была 10% от заработной платы, в редакции 1996 г. — на уровне одной или полутора минимальных зарплат. К сожалению, депутаты первой Думы и Совета Федерации совершили ошибку, пойдя навстречу предложениям Правительства и изменив размеры этой субсидии. Они полагали, что это шаг вперед. И действительно новый размер субсидии был выше, чем первоначально. Но тогда никто не мог прогнозировать отдаленных последствий принятых решений.

Летом 2000 г. по требованию Правительства большинство Думы приняло закон о порядке определения размеров стипендий и других социальных выплат, который в просторечии именуется законом «об отрыве социальных выплат от заработной платы». Размер «книжной» субсидии был установлен в твердой сумме 100 руб. Мотивировалась необходимостью принятия закона тем, что он обеспечит быстрое повышение минимальной заработной платы. Но закон этому не помог, а всем остальным социальным выплатам принес вред (к примеру, размер стипендий оказался заморожен на три с лишним года, а «книжных» субсидий — на неопределенное время).

Сейчас у законодателей есть два выхода: попробовать вернуться к прежнему порядку определения размеров «книжных» субсидий, установив их в процентах от заработной платы, либо попытаться внести изменения в закон «об отрыве», определив отношение «книжной» субсидии к прожиточному минимуму. Тот и другой вариант равно возможны и равно трудны.

**Коммунальные льготы.** Обеспечение права педагогических работников села на коммунальные льготы также требует внесения изменений в законодательство. В результате длительной борьбы в течение осени 2002 — весны 2003 г. максимум того, что удалось сделать Комитету по образованию и науке, — это частично сохранить социальные гарантии в области коммунальных услуг для педагогов села. Согласно нынешней редакции Закона «Об основах федеральной жилищной политики», положение о бесплатной жилплощади с бесплатным отоплением и освещением, установленное 55-й статьей Закона «Об образовании», продолжает действовать до 2005 г., если ранее не будут приняты законы субъектов Федерации. После того порядок и размеры коммунальных льгот должны устанавливаться регионами.

Более того, по Постановлению Правительства № 377 от 27 июня 2003 г. федеральный бюджет обязался выделить денежные компенсации бюджетам регионов и местным бюджетам в случае, если они в установленном порядке покажут Министерству финансов объемы средств, затраченных на коммунальные льготы для работников образования. В этой части у региональных бюджетов есть прямой стимул к тому, чтобы предоставлять такие льготы, поскольку взамен им будут выплачиваться федеральные деньги.

В некоторые законы нужно вернуть положения, выдержавшие испытания временем в досоветскую и советскую эпоху: коммунальные льготы — дополнительный стимул учи-

телю ехать в село. Если небогатая досоветская Россия или послевоенный Советский Союз находили на это средства, трудно объяснить попытку очередной экономии на нуждах российской интеллигенции в начале третьего тысячелетия.

Разрабатывая закон о статусе педагогического работника, необходимо, разумеется, иметь в виду чрезвычайно важное обстоятельство. Это вероятность его прохождения через современный Парламент и подписание действующим Президентом.

Увы, новый «холодный душ» на надежды разработчиков пролила серия голосований по поправкам в бюджет 2004 г. 15 октября. В этот день у Думы в очередной раз стояли пикеты российской интеллигенции. К этому дню и после него профсоюзы собрали в каждом регионе от 20 до 40 и более тыс. подписей с требованием повышения заработной платы учителям, врачам, работникам науки и культуры. Общее количество таких подписей, думаю, составит не один миллион. Но все это не возымело действия на правительство и думское большинство.

Выполняя свой долг перед избирателями и профсоюзами, Комитет Госдумы по образованию и науке вынес на голосование несколько поправок, предусматривавших решение важнейших проблем образования. Одна из таких поправок была направлена на увеличение зарплаты педагогических работников федеральных образовательных учреждений на 50% с 1 октября следующего года. За поправку проголосовали 93% депутатов Агропромышленной группы, 92% — коммунистов, 70,5% — депутатов от «Яблока», 16% — «СПС», 1% — «Единой России», 0 — ЛДПР.

Аналогичная поправка предусматривала выделение 25 млрд. руб. на поддержку бюджетов субъектов Российской Федерации с тем, чтобы зарплата была повышена не только в учреждениях профессионального образования, но и в каждой школе и дошкольном учреждении. Обосновывая ее перед депутатами, представители Комитета были вынуждены обратиться к математике. Минфин утверждает, что заработная плата педагогов повышена опережающим образом, но со школьной арифметикой это согласуется плохо. Даже если считать по росту цен, то, согласно официальным данным, инфляция в 2002 г. составила 15%, в 2003 — 12, в 2004 — 10. Тогда как зарплата повышается только на 33%. Если считать по отношению к прожиточному минимуму, то, как уже знает читатель, заработная плата педагогических работников в конце 2004 г. — на четверть меньше, чем в конце 2001 г.

Тем не менее за поправку о повышении зарплаты в регионах проголосовало 94% депутатов от «Яблока», 92% коммунистов, 86% — Агропромышленной группы, 13% — «СПС», 2,5% — «Единая Россия».

Практически такими же были результаты голосования за поправку о повышении на 50% студенческих стипендий с 1 сентября следующего года. Разница заключалась лишь в том, что на сей раз фракция «СПС» улучшила результаты и дала за эту поправку 51% голосов, тогда как ЛДПР по-прежнему — 0, а «Единая Россия» — 2,5. Дружно «за» голосовали коммунисты, Агропромышленная группа и «Яблоко».

Самые острые дебаты в Государственной Думе вызвала поправка о повышении со следующего года размеров детских пособий. Как известно, они составляют 70 руб. — примерно 2 долл. Пятнадцать лет назад семьи с детьми получали в 8 раз больше! Группа депутатов Думы обратилась в Конституционный Суд на предмет несоответствия размеров детского пособия прожиточному минимуму ребенка, который, как известно, самый высокий в России у детей в возрасте до одного года. Дума приглашала главу Минтруда А. Починка, чтобы вместе посчитать: на 70 рублей можно купить 3—4 подгузника.

За эту поправку удалось набрать наибольшее число голосов — 213. Но для принятия требовалось 226. «За» проголосовали 100% Агропромышленной группы, 94% «яблочников» и коммунистов, 13% — «СПС», зато ЛДПР, «Единая Россия» — 0 голосов. Характерна полемика, которая возникла в зале Государственной Думы между депутатом из Магадана и представителями «СПС». Депутат кричал: «СПС», что вы делаете?! Проголосуйте «за»! Ведь у вас на всех политических рекламках написано: «Нас должно быть больше». Да вы первые должны голосовать за детские пособия!»

Эта аргументация подействовала только на 13% депутатов от Союза Правых Сил.

Должен напомнить читателю еще раз, что ожидаемые дополнительные доходы бюджета 2003 г. составят около 150 млрд. руб. Плановые доходы бюджета-2004 — 83 млрд. Этих средств с лихвой хватило бы на каждую из поправок, да и все, вместе взятые. Приходится констатировать: Третья Госдума не справилась со своими обязательствами перед избирателя-



**ми и не выполнила главное свое назначение заботиться о повышении благосостояния населения вообще, незащищенных ее слоев в особенности. К сожалению, к этим слоям относятся теперь и российская интеллигенция.**

Принятие закона о статусе педработников было бы чрезвычайно полезно. Работа над конкретными статьями должна быть продолжена. Но при данном Правительстве и нынешнем раскладе сил в Думе принять этот закон в ближайшей перспективе абсолютно нереально. Будем ждать, пока в стране не установится более благоприятная политическая погода...

Опубликовано: Управление школой. 2003. № 37—40.

## ОТПУСК НА ОГОРОДЕ

В России каждый год неожиданно наступает зима, и люди начинают замерзать целыми поселками, а то и целыми регионами. Точно так же неожиданно каждый год приходит лето, и тогда выясняется, что надо платить отпускные интеллигенции, особенно педагогам. Вспомнив об этом, Госдума четвертого созыва пригласила на «правительственный час» 28 апреля Министра финансов Алексея Кудрина. Однако явилась на заседание его заместитель — Татьяна Голикова. Видимо, мужчины, даже если они члены Правительства, действуют по известному принципу: входя в пещеру, пропускай даму вперед — вдруг там тигр! Впрочем, тигров, похоже, впору заносить в Красную книгу не только в уссурийской тайге, но и в парламенте.

Инициатором приглашения в Госдуму А. Кудрина был автор этих строк, после чего в течение недели электронные СМИ просвещали страну на счет того, как озабочена отпускными партия «Единая Россия». «Просвещаясь», почему-то вспоминал миниатюру М. Жванецкого «Как делается телевидение» (цитирую по памяти): как мы едем на работу, снимали в метро — в обычных трамваях слишком много народа; а чтобы зритель видел движение, вручную катят пейзаж!..

На пленарном заседании замминистра финансов вполне уверенно, со знанием цифр и регионов, рассказывала депутатам о том, как заботится Правительство о российских «бюджетниках», и как год от года улучшается дело. Ошиблась, кажется, только один раз: в числе ожидаемых должников по отпускным назвала Новосибирскую область, а затем в кулуарах для журналистов уточнила, что имела в виду Новгородскую. Действительно, по данным ЦК профсоюза работников народного образования и науки, с апреля прошлого года по апрель текущего количество регионов-должников сократилось в стране вдвое (с 32 до 16), а сами зарплатные долги педагогам — втрое (с 1200 до 434 млн. руб.). Однако это практически единственное достижение социальной политики Правительства в отношении интеллигенции за последние годы. Мне как инициатору приглашения пришлось напомнить Татьяне Алексеевне про основные нерешенные проблемы, среди которых ограниченность печатной площади позволяет отметить семь.

1. Отпускные. Согласно профсоюзным данным, проблемы с ними будут, как минимум, в четырех регионах, в т. ч. в Ульяновской области, Республике Алтай. Т. Голикова добавила к ним еще три. Потенциальных кандидатов много больше.

2. Внутриотраслевые диспропорции. В 2004 г. общеобразовательные школы переведены, как известно, на финансирование из региональных бюджетов (за исключением коммунальных расходов). Однако дошкольные образовательные учреждения и учреждения дополнительного образования остались на бюджетах местного самоуправления, т. е. самых бедных. Поэтому во многих областях работники этих учреждений получают зарплату значительно позже школьных учителей. В период летних отпусков проблема, наверняка, станет острее.

3. Бюджетные долги внебюджетным фондам. Они составляют по стране 4,3 млрд. руб. только по линии образования и около 11 млрд. в бюджетной сфере в целом. При этом в связи с переходом на новую пенсионную систему эти долги прямо сказываются на уровне жизни интеллигенции. Учитель, врач или работник культуры, вознамерившийся выйти на пенсию, нередко слышит: поскольку в Пенсионный фонд за вас не платили, пенсию получите не просто бедняцкую, но нищенскую.

4. Летний отдых. Введение социального налога разрушило бюджет Фонда социального страхования. Теперь в нем нет средств на санаторно-курортное лечение работающих, за исключением так называемого долечивания. Предложение Правительства о снижении социального налога с 35% до 26% «добьет» соцстрах окончательно. В таком случае пора



решать проблему за счет бюджетов (прежде всего, федерального), но Правительство в этом отношении ничего не делает.

5. Размер отпускных. Позволю себе цитату из собственного выступления в рамках «правительственного часа» 28 апреля: «Уважаемая Татьяна Алексеевна! На те средства, которые летом получит учитель, врач или работник культуры, он сможет провести отпуск разве, что на даче или на деревне у бабушки вместе с Ванькой Жуковым». Впрочем, и на бюджетную профессорскую или доцентскую зарплату далеко не уедешь.

6. Уровень зарплаты. Как уже знает читатель «Педвестника», в случае, если Правительство не примет решения о повышении зарплаты интеллигенции хотя бы с октября текущего года, к началу 2005 г. по отношению к прожиточному минимуму эта зарплата окажется на четверть меньше, чем была в декабре 2001 г.! Кстати, «сверхтекучие» ответы зам. Минфина на вопрос автора об осеннем повышении зарплаты интеллигенции с политического на русский следует перевести так: скорее, нет.

7. Дополнительные доходы федерального бюджета. Новость от Минфина состоит лишь в том, что в текущем году они составят не 83,5 млрд. руб., как предполагалось законом, а около 200 млрд. На зарплату «бюджетникам» в месяц расходуется 45. Следовательно, если потратить на нее все дополнительные деньги, можно с октября поднять эту заработную плату в 2,5 раза, не «напрягая» дефицитные бюджеты субъектов Федерации и местного самоуправления.

Между прочим, когда захотели поднять зарплату чиновникам, деньги сразу нашлись. Правда, Т. Голикова не сказала, сколько именно, уверяя депутатов, что они будут изысканы за счет сокращения аппарата. Возможно, часть коллег училась в школе по принципу «Папа у Васи силен в математике». Однако, как можно сократить аппарат на 20% и при этом увеличить зарплату сотрудников, как минимум, в 5 раз, — тайна сия велика есть! Кстати, когда Президент повышает зарплату госслужащим (включая самого себя), ссылаясь на то, что иначе они будут брать взятки, не означает ли это провоцирование к взяточничеству врача или учителя?

В заключение позволю себе еще одну автоцитату: «Когда-то генерал де Голль сказал, что культура — это нефть Франции. В России пока еще есть и нефть, и культура. Но если Правительство будет и дальше также плохо поддерживать интеллигенцию, когда кончится нефть, у нас не будет ни культуры, ни человеческого потенциала».

Опубликовано: Педагогический вестник. 2004. № 9—10. С. 2.

#### НАКАЗАНИЕ ЗА ОБРАЗОВАНИЕ. ЕЩЕ РАЗ О ПЕНСИОННОМ СТАЖЕ

В конце января Государственная Дума создала очередную согласительную комиссию для совместной с Советом Федерации доработки очередного закона, с помощью которого группа депутатов уже в третий на моей памяти раз пытается вернуть нашим ветеранам украденный у них пенсионный стаж: годы, затраченные на получение профессионального образования, на уход за детьми, на службу в армии, на работу в условиях Севера. В последних двух случаях — с коэффициентами. Все эти периоды включались в пенсионный стаж по действовавшему с 1990 г. закону «О государственных пенсиях в РСФСР», однако были «потеряны» сначала в законе 1998 г., а затем в 2000 г. при законодательном оформлении пенсионной реформы.

Впервые закон о возвращении нестраховых периодов в пенсионный стаж принимала еще Госдума второго созыва в 1999 г., однако тогда его отклонил Совет Федерации. Повторно он был принят в 2001 г., получил вето Совета Федерации, которое было преодолено 300 голосами в Госдуме третьего созыва (случай чрезвычайно редкий), но вновь был отклонен, на сей раз — Президентом В. Путиным. Третья версия закона принята Госдумой в 2002 г., и вновь получила вето Совета Федерации!

Поскольку все три раза мне выпала честь быть соавтором законопроектов или поправок к ним, хочу аргументировать позицию в защиту возвращения в пенсионный стаж так называемых нестраховых периодов.

Идеология действующего в настоящее время пенсионного закона проста: чем больше человек получал доходы, накапливал пенсионный капитал, тем выше должна быть его пенсия. Это действительно отражает требования социальной справедливости, но только с одной стороны.

Скажу больше: это вместе с тем отражает и ту примитивную философию, точнее, рыночную психологию, которая была характерна для стран первоначального накопления капитала в XVIII в. В свое время бывший Президент России любил повторять: «Чем больше вы работаете для себя, тем больше приносите пользы стране». Результаты у нас перед глазами. Старательнее всех на себя поработали так называемые олигархи и «новые русские», но чем больше они «работали», тем беднее становилась остальная часть населения и страна в целом.

На рубеже XXI в. подобная идеология представляется безнадежно устаревшей, а основанный на ней действующий пенсионный закон наказывает как раз тех, кто потратил свою жизнь на дела, не приносящие дохода, но чрезвычайно полезные для государства.

Во-первых, по сравнению с Законом 1990 г., действующий закон заметно уменьшает пенсионный стаж военнослужащих. Но разве военная служба — это личное дело каждого, а не конституционный долг? Что государство таким образом стимулирует?

Во-вторых, разве страна не заинтересована, чтобы люди работали на Севере, добывали там природные богатства, сохраняли целостность российской территории? Или Правительство хочет, чтобы Чукотка, Камчатка, Сахалин и масса других территорий последовали за Аляской? А если нет, почему не согласно с тем, чтобы пенсии по новому закону рассчитывались по тем же правилам, что и по старому?

В-третьих, в начале XXI в. пора понять, что труд женщины по воспитанию детей — это не ее личное дело, тем более в стране, переживающей демографическую катастрофу. Может быть, не все знают, что только в 1998—2000 гг. детей в стране стало меньше на 4 млн. По прогнозам Госкомстата, через 50 лет нас останется половина, а через 75 лет — треть. Кто будет кормить пенсионеров?

Действующий закон поощряет бездетных и наказывает тех, кто еще сохранил «безумство храбрых» — иметь детей в условиях полной и окончательной победы «реформ» над населением!

В-четвертых, похоже, в Правительстве сохранилось еще представление, что образование — это вещь необязательная. Хочешь — получай, и тогда уменьшается твой стаж, дающий право на пенсию; хочешь — живи без образования.

Однако и этот подход устарел, по меньшей мере, на полстолетия. По данным американских экономистов, люди с образованием 14,5 лет и более, составляя 25% активного населения, создают более половины валового внутреннего продукта, тогда как люди с образованием 10,5 лет и менее, фактически оказываются иждивенцами. В России ситуация аналогичная.

Если страна не собирается быть сырьевым придатком и кладбищем радиоактивных отходов, но двигаться в направлении информационного общества, такую политику пора менять.

Иногда нам говорят, что люди с высоким образованием и без того получили привилегии, поскольку у них выше средняя заработная плата, чем у людей физического труда. Это действительно так в индустриально развитых странах, но совсем не обязательно в современной России. Правда, что почти все богатые люди у нас — люди с высшим образованием. Однако отсюда вовсе не следует, будто почти все образованные люди богаты. Напомню, что пять первых мест снизу по оплате труда, как правило, выглядят в России следующим образом: 5-е место — медики, 4-е место — работники науки, 3-е место — работники образования, 2-е место — работники культуры, 1-е место снизу — работники сельского хозяйства (в летнее время работники культуры и работники сельского хозяйства меняются местами). За что же тех, кто лечит, учит, просвещает, делает открытия еще раз наказывают при выходе на пенсию?

Очевидно, что и этот порок закона нужно исправлять.

В заключение два слова о финансовой стороне дела. Согласно расчетам, цена вопроса об украденном стаже — 11 млрд. руб. Для сравнения скажу, что плановый профицит бюджета 2002 г. — 109 млрд. руб., а бюджета 2003 г. — 72 млрд. руб. Затраты Пенсионного фонда на закупку государственных ценных бумаг в прошлом году составили 55 млрд., а в текущем должны достичь почти 125 млрд. руб. Поэтому, как многое в России, возвращение украденного стажа — вопрос не столько денег, сколько политической воли. Не грех бы властям задуматься над задачей: если в стране будет все меньше и меньше детей, кто же будет пополнять Пенсионный фонд?

## ДОСРОЧНЫЕ ПЕНСИИ: НОВАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА

11 апреля в Государственной Думе произошло событие, достаточно редкое в последнее время: вопреки отрицательному заключению Правительства и его призывам в первом чтении был принят закон, вносящий изменения в Федеральный Закон о трудовых пенсиях. Как инициатор подготовки этого закона хотел бы рассказать о его содержании.

Смысл закона состоит в том, чтобы установить право на досрочную пенсию для педагогических и медицинских работников в образовательных и медицинских учреждениях всех типов и видов. Таким образом он пытается решить три проблемы.

Проблема первая: педагоги в медицине и медики в образовании. Не секрет, что, по действующему закону, медсестра, работающая в школе, не имеет права на досрочную пенсию (ранее называвшуюся пенсией за выслугу лет), тогда как ее коллега из больницы такое право имеет. При том, что характер работы у них одинаков, а где выше напряженность работы — еще неизвестно. Точно так же школьный педагог — с досрочной пенсией, тогда как учитель из детского туберкулезного санатория — без нее. Однако же опасность работы в санатории, как минимум, не меньше, чем в школе.

Проблема вторая: досрочные пенсии в негосударственном секторе. Речь идет не только и не столько о частных школах, которых в России 0,7% от общего количества школ, но о тех образовательных структурах, которые в советское время не были самостоятельными юридическими лицами (например, ведомственные детсады) и где стаж работы не учитывался до сих пор при назначении пенсии за выслугу лет (ныне — досрочной пенсией). Инициаторы закона считают, что при одинаковом характере труда, при одинаковой его интенсивности право на такую пенсию должно быть установлено и для этих категорий работников.

Проблема третья: восстановление справедливости в отношении перечня наименований образовательных и медицинских учреждений, работа в которых дает право на досрочную пенсию. Поскольку Правительство с самого начала было противником нашего закона, который еще в 1996 г. установил право для пед- и медработников получать пенсию при продолжении работы по специальности, постольку различного рода постановлениями оно раз за разом ущемляло права то одних, то других категорий работников. Каждое новое Постановление было с несколько иным составом списка образовательных учреждений, профессий и должностей. К сожалению, в законе невозможно перечислить все профессии и должности, дающие право на назначение досрочной пенсии, но в отношении видов и типов учреждений законодатели постарались это сделать. Многим учителям отказывают в праве получить данную пенсию, к примеру, на таком основании: в уставе школы какое-то время отсутствовало слово «общеобразовательная», а в списке учреждений оно есть. Или — одно и то же учреждение начального профессионального образования сначала называлось профессионально-техническим училищем, а затем профессиональным училищем. Стаж за время работы в одном учреждении, но под разными названиями из пенсионного стажа пытаются исключать. Это порождает бесконечное число судебных процессов, которым хотелось бы положить конец. Повторяю: в законе написано, что пенсии выплачиваются работникам образовательных и медицинских учреждений всех типов и видов. Поэтому, как называлась школа — значения не имеет.

События принятия закона были необычны. В его пользу Государственная Дума набрала 237 голосов, причем на этот раз к фракциям коммунистов, «Яблоко», агропромышленной группе, большей части «Союза правых сил» прибавилась часть депутатов из групп «Народный депутат» и «Регионы России». Это и дало искомое большинство.

Как всегда, не голосовали за закон депутаты фракций «Единство» и «Отечество — вся Россия».

Разумеется, одного решения Государственной Думы для принятия закона недостаточно. Требуется поддержка Совета Федерации и подпись Президента. Тем не менее это редкий случай, когда на ситуацию я смотрю с осторожным оптимизмом. Оптимизм этот вызван не столько принятием закона, сколько заявлениями представителей Правительства в процессе его обсуждения в Думе.

Если на парламентских слушаниях в марте нам практически ничего не обещали (и более того, представитель Минтруда господин Ю. З. Люблин заявил, что он не собирается отвечать за бедлам в системе образования 1990-х г. — слова употреблялись гораздо крепче), то представитель Президента по пенсионной реформе в Госдуме и руководитель Пенсионного

фонда России М.Ю. Зурабов 11 апреля в Госдуме высказывался иначе. Он пообещал решить практически все поставленные проблемы подзаконными актами: ситуацию медиков в образовании и учителей в медицинских учреждениях, что, на мой взгляд, подзаконными актами сделать невозможно, поскольку противоречит тексту действующего закона; ситуацию если не с частными школами, то, по крайней мере, с бывшими ведомственными образовательными организациями. Наконец, он обещал выпустить специальное правительственное решение о тождестве наименований образовательных и медицинских учреждений с тем, чтобы пенсия зависела от характера работы, а не от того, как учреждение называлось.

Разработчики закона в ответ возражали: предлагаете подзаконные акты — так лучше поддержите закон, где все это прописано. Понимаем, что без согласия Правительства Президент наш закон не подпишет, однако надеемся либо добиться правительственного согласия, либо решить часть проблем, поставленных в законе, подзаконными актами. В любом случае, давление на Правительство оказано, и лед тронулся. Далеко ли продвинется ледоход, покажет только время. Однако все, что зависит от нас, в Государственной Думе, несомненно, сделаем.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 23—30 апр. № 16 (под заголовком «Восстановим ли досрочные пенсии?»).

### КОММУНАЛЬНАЯ РЕФОРМА ДОБРАЛАСЬ ДО УЧИТЕЛЯ

Повышение цен на коммунальные услуги вызывает в России сильное напряжение. Заявления же и действия Правительства по этому поводу крайне противоречивы. Например, выступая в Государственной Думе в апреле этого года, вице-премьер Герман Греф заявил депутатам, что Правительство требует от регионов установить тарифы на коммунальные услуги на уровне 50% их реальной стоимости. Между тем, уже тогда было известно, что регионам, которые устанавливают эти цены ниже 90%, не стоит ждать от правительства федеральных трансфертов. Летом Правительство внесло в Госдуму поправки к действующему закону об основах федеральной жилищной политики, в которых наиболее примечательными являются три позиции.

Первая. Предложение вывести оплату коммунальных услуг на стопроцентный уровень их реальной стоимости в 2003 г.

Вторая. Отмена действующих льгот для большинства ветеранов, в частности, ветеранов труда. Точнее, эти льготы предлагается передать на усмотрение субъектов Российской Федерации: есть у территории деньги — пусть устанавливают льготу, нет денег — нет и льгот. При этом федеральный центр ни за что не отвечает.

Третья. Отмена коммунальных льгот для сельских учителей и медицинских работников. Стоит заметить, что эти льготы были установлены постановлениями ВЦИК и Совета народных комиссаров в 1930 г. Позднее их подтвердил Совет министров в 1948-м и затем — Закон РФ «Об образовании» в редакции 1992 и 1996 гг. 1930 — следующий за годом так называемого сталинского перелома, 1948 — год активного послевоенного восстановления в условиях международной блокады, 1992 — время тяжелейшего экономического кризиса, связанного с так называемыми реформами Е. Гайдара.

Хочу заметить, что ни в один из этих периодов положение в стране не было хуже, чем, можно предположить, будет в 2003. Почему же сейчас предлагается отменить коммунальные льготы для педагогических работников? Думаю, ответ достаточно простой. Правительство почувствовало силу и решило последовательно проводить псевдолиберальную идеологию.

Существует представление о том, что раз в России слишком много льготников, значит, льготы надо отменять. Да, возможно, такого количества «льготников» и нет ни в одной развитой стране, но и мало найдется цивилизованных стран, где столько бедных. Даже заместитель господина Грефа, выступая на парламентских слушаниях, признал, что в «адресной» социальной помощи нуждается половина семей. И это при официальной статистике, относящей к бедным 24% населения. Какая же это «адресная» помощь, если каждый второй гражданин в ней нуждается?

Отмену льгот можно было бы оправдать, если бы она сопровождалась опережающим повышением заработной платы. Между тем, зарплату учителям собирались повышать в среднем на 33% с 1 октября 2003 г. При этом, по оценкам профсоюзов, с декабря 2001

до октября 2003 г. прожиточный минимум увеличится на 40%. Правительство параллельно предлагает приостановить законом о бюджете на 2003 г. статью 22 Закона «О социальном и культурном развитии села», который устанавливает 25%-ые надбавки к зарплате для сельских учителей, медиков и работников культуры. Нет никаких сомнений, что речь идет о снижении реального жизненного уровня всех педагогов, особенно сельских, в 2003 г.

Следует сказать, что профсоюзы работников образования довольно активно взялись работать с депутатами. Я, например, получил несколько десятков телеграмм только из моей родной Омской области — телеграмм протеста с требованием не голосовать за правительственный законопроект и не допустить его принятия. Моя позиция вполне определенная. Я — соавтор альтернативного законопроекта, предусматривающего не только сохранение действующих льгот, но и расширение их на членов семей педагогов. Разумеется, наш Комитет по образованию и науке будет выступать против предложенного Правительством закона. Такое заключение подготовлено и распространено.

Наступает очередной «момент истины». Не думаю, что найдется хотя бы один депутат или политическое движение, которые, идя на выборы в 1999 г., обещали своим избирателям отмену льгот. И сейчас предстоит проверить, насколько депутаты верны своим обещаниям. К сожалению, спасение утопающих в очередной раз оказывается делом рук самих топающих. Мы же увидим, что оказывает на депутата большее влияние — нужды избирателей или давление со стороны Правительства.

Опубликовано: Управление школой. 2002. 23—31 окт. № 40. С. 4 (под заголовком «Реформа добралась до учителя»).

### ОБРАЗОВАНИЕ: ЖЕНСКОЕ ЛИЦО

На этой неделе завершилось празднование весеннего женского праздника. Но Государственной Думе есть что сказать о женщинах и в другие дни, чему я как раз посвящаю свою сегодняшнюю колонку.

Недавно услышал историю о том, как трое «новых русских» отправились на рыбалку. Поймали одну золотую рыбку на всех. За свободу рыбка, как полагается, пообещала исполнение трех желаний. Все трое заявили, что желать им нечего. Кроме, быть может, интеллекта. Первый хотел стать в десять раз умнее. «Вот тебе диплом о высшем образовании», — сказала золотая рыбка. Второй мечтал стать умнее в сто раз. «Получай диплом доктора философских наук», — молвила золотая рыбка. Третьему приятелю пожелалось поумнеть в миллион раз. Задумалась рыбка, переспросила и произнесла: «Будь же ты женщиной!»

Действительно, если взять статистику по уровню образования в российском обществе, то и советский, и послесоветский период женщины составляют более 60% специалистов, имеющих диплом о профессиональном образовании. То, что женщины образованнее мужчин, — социологический факт. Другое дело, что это не всегда помогает с трудоустройством и заработной платой, поскольку в образовании чаще всего работают женщины, но руководят ими мужчины. По разным оценкам, в регионах России среди педагогических работников женская часть составляет от 75 до 90%. Это существенно выше, чем в развитых странах, и несколько выше, чем было у нас в советский период. Возникают вопросы: в какой мере законодатель поддерживает тех, кто составляет большую часть избирателей в нашей стране? Думаю, что уровень этой поддержки оставляет желать лучшего.

Судите сами. В новом Трудовом кодексе защита прав женщин-работниц значительно сокращена по сравнению с Кодексом предыдущим. Теперь женщину, имеющую маленьких детей, можно направлять в командировки, привлекать к работе в выходные, праздничные дни и даже в ночное время.

Слава Богу, пока прекратились дискуссии по поводу пенсионного возраста. А ведь в программе правительства, или «программе Грефа» (обнародованной в 2000 г., но так окончательно не утвержденной), предполагалось повышение этого возраста на пять лет и для женщин, и для мужчин: 60 и 65 лет соответственно. Правда, наиболее смелые реформаторы отважно предлагали сделать пенсионный возраст одинаковым для всех — 65 лет. Возмущение профсоюзов, Государственной Думы, средств массовой информации помогло избежать этой угрозы. Российский мужчина живет в среднем 57 — 58 лет, женщи-



ны больше, но, если бы вопрос о такой планке пенсионного возраста был решен положительно, пенсионеры оказались бы ликвидированы как класс.

Впрочем, не будем только о грустном. Согласительная комиссия Госдумы и Совета Федерации приняла, а Государственная Дума 7 марта поддержала предложение о возвращении в пенсионный стаж так называемых нестраховых периодов. В их числе не только время, затраченное на получение образования, но и уход за детьми. Наконец-то в пенсионном законодательстве дети перестали быть наказанием, а труд матери рассматривается наравне с деятельностью на производстве. Не только в России, но и во всем мире рождение и воспитание ребенка считается самым важным трудом. Есть дети — есть страна. Нет детей — остается от страны одна территория.

В заключение вспомню еще одну историю. Она о том, как по славному городу Санкт-Петербургу, откуда, как известно, вербуются все российские чиновники, прекрасной белой ночью прогуливался достаточно молодой человек. Милиция его остановила и стала задавать вопросы: «Куда вы, гражданин, направляетесь в столь позднее время?». «Как куда? На лекцию». «В три часа ночи?!». «Да, на лекцию о здоровом образе жизни». «И кто же будет ее вам читать?». «Моя жена...»

Гражданин прав. Женщины — тот фактор, который обеспечивает нам «образование в течение всей жизни». Между прочим, это лозунг ЮНЕСКО.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 8—15 марта. № 10. С. 4.

### СТИПЕНДИИ: ХОТЕЛИ КАК ЛУЧШЕ...

Недавно студенты одного из университетов задали мне два трудных вопроса. Первый: зачем отняли стипендии у тех, кто учится хорошо, но не отлично? И второй: почему выплаты не повышались с июля 2000 г. до сентября 2003 г. — более трех лет?

В советский период систему студенческих стипендий отличали две особенности. С одной стороны, это сравнительно высокий уровень. В пересчете на современный цены — около двух тысяч рублей. С другой, — стипендия выполняла стимулирующую, а не социально защитную функцию. Вне зависимости от доходов, учишься хорошо — получаешь стипендию, учишься отлично — повышенную. При низком уровне социального неравенства в стране эти особенности были оправданы.

В 1990-е г., когда реальный уровень стипендий резко снизился, а по уровню социальному неравенства Россия превзошла Западную Европу, Японию, потом США и многие развивающиеся страны, стало совершенно очевидно, что стипендиальная система нуждается в реформировании. Идея ввести две стипендии — академическую и социальную — была справедлива, но оказалась реализована крайне неудачно. Эта идея могла быть осуществлена в интересах студентов при ряде условий.

Первое. Необходимо было соблюдать известный принцип «не навреди», или в данном случае — «не отними»: сохранить стипендии всем студентам, которые их получали до реформы. Ведь любая реформа отличается тем, что она ничего не отнимает. Принцип реформистов — умножать и прибавлять. К сожалению, по факту произошло следующее: у студентов, получающих хорошие оценки, стипендия была отнята и передана тем, кто имеет низкие доходы в семье. Таким образом, проблема решилась методом перераспределения, за который существующая власть много раз критиковала предшественников.

Второе. В условиях нарастающего социального неравенства основную часть дополнительных средств, выделяемых на стипендии, необходимо потратить на стипендии социальные. Это хотя бы немного ограничит это неравенство и позволит студентам с низкими доходами обеспечивать свою жизнь в период обучения.

Третье. В идеале социальные стипендии должны соответствовать прожиточному минимуму в стране. Если финансы не позволяют сделать это немедленно, нужна программа поэтапного повышения стипендиального обеспечения. Напомню, что дополнительные доходы федерального бюджета страны в 2001—2003 гг. и ожидаемые дополнительные доходы бюджета 2004 г. превысят в сумме 700 млрд. руб. Для того, чтобы не только социальные, но и все академические стипендии вывести на прожиточный минимум, требуется около 40 млрд.

Четвертое. Планка стипендий должна быть установлена законом, как это и было с 1996 г. Если бы он действовал сейчас, стипендия составляла бы 900 руб., а с 1 октября

текущего года — 1200. К сожалению, в июле 2000 г. под давлением Правительства думское большинство приняло закон, отрывающий размер стипендии от минимальной заработной платы и устанавливающий твердые суммы. Все предупреждения по поводу того, что это заморозит повышение на многие годы, ни к чему не привели и полностью подтвердились.

Пятое. Совершенно очевидно, что стипендиальная реформа, как и любая другая, требует средств. Без увеличения финансирования никакие новации невозможны. Российская ассоциация профсоюзных организаций студентов требовала повышения стипендий в три раза, причем с 1 января 2003 г.

Переходя к ответу на второй вопрос студентов, стоит заметить, что у государства были все возможности для того, чтобы повысить стипендии раньше. Ходят упорные слухи, что один из лидеров российского образования, считающийся «серым кардиналом», позвонил Министру экономического развития и объяснил ему, что увеличение студенческих стипендий — это «деньги на ветер», поскольку все студенты ездят на «Мерседесах». Вероятно, он имел в виду собственный вуз, где учатся дети элиты. Так это или не так — не знаю, но попытка применить мерки Садового кольца ко всей России обернулась понижением уровня жизни для абсолютного большинства российских студентов.

За последние годы Госдума дважды поднимала вопрос о повышении стипендий в два раза. Первый раз предлагалось их повысить с 1 января 2002 г. За соответствующую поправку в бюджет думские фракции голосовали так: Агропромышленная группа — 100%, КПРФ — 96,5%, СПС — 10,5%, «Яблоко» — 6%, «Народный депутат» — 0, ЛДПР — 0, «Единство» — минус 73% (иными словами, три четверти депутатов из них голосовали «против» и никто не голосовал «за»).

Вторично такое же предложение вносилось в бюджет 2003 г., с тем чтобы стипендии повысить не с 1 сентября, а 1 января. Результаты голосования несколько изменились: КПРФ — 100%, Агропромышленная группа — 100%, «Яблоко» — 76,5%, СПС — 33%, «Народный депутат» — 31,5%, «Единство» и ЛДПР — 0.

Отвечая на вопрос студентов, должен констатировать: более чем трехлетний перерыв в повышении стипендий связан с государственной политикой и составом Госдумы. Наверное, есть и третий фактор.

Хорошо известно, что во всех странах студенты принадлежат к числу наиболее политически активных слоев населения. Достаточно посмотреть на ситуацию в Южной Корее, Франции, США, где любая попытка власти ограничить права студентов, урезать финансирование образования вызывает массовые студенческие акции, причем обычно проходящие мирно, цивилизованно, но с высокой эффективностью. Думаю, что за низкий уровень стипендий в России студенты должны быть благодарны и самим себе.

О том, какими будут студенческие стипендии в 2004 г., студенты смогут точно узнать в Лицейский день — 19 октября — после принятия федерального бюджета во втором чтении.

Опубликовано: Управление школы. 2003. № 35. 16—22 сент. С. 4.

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

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

##### **ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЙ**

###### **1. Понятие образовательной политики**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- финансово-экономическая, определяющая уровень финансирования образования, распределение и варианты использования финансовых средств;
- правовая, устанавливающая границы поведения субъектов образовательного процесса и компетенции органов управления, своеобразные «флажки», выход за которые не допускается;
- культурно-идеологическая, охватывающая установки и ориентации общественного сознания, которые влияют как на содержание образования, так и на выбор решений, признаваемых допустимыми или недопустимыми в данной конкретной ситуации.

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

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

## **2. Образование как фактор модернизации и обеспечения национальной безопасности России**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ТЕНДЕНЦИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

рост доли платных для гражданина образовательных услуг за счет бесплатных;

превращение образования в привилегию для избранных;

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

полное разрушение системы образования в короткие сроки.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Тенденции и противоречия Федеральной образовательной политики 90-х годов**

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

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

#### **Парадокс № 1. Коллективный квазиэдипов комплекс в управленческих структурах**

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

### **Парадокс № 2. Попытка войти в цивилизацию по попятной траектории**

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

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

В отечественной истории аналогичная закономерность, с учетом качественных различий между общественными системами, также проявлялась в 1930—1960-е гг. Затем тенденция изменилась, а в 1990-х гг. стала прямо противоположной. Так, по оценкам Всемирного Банка, доля расходов на образование в ВВП составляла в СССР в 1970 г. 7%, в США, Франции и Великобритании в середине 1990-х гг. — от 5,3 до 5,5%, а в России в 1992 г. — 3,4%. С учетом сокращения ВВП приблизительно вдвое в 1990—1994 гг. расходы на образование в реальном исчислении составили в середине 1990-х годов не более четверти к уровню расходов 1970 г. Принимая во внимание рост после 17 августа 1998 г. курса доллара почти в 4,5 раза, рост цен — не менее чем в 2,5 раза, при увеличении расходов на образование в федеральном бюджете 1999 и 2000 гг. приблизительно на 75%, а заработной платы работников образования (с учётом её повышения с 1 апреля 2000 г. в 1,2 раза и изменения коэффициентов ЕТС) — менее чем на 70%, представляется возможным оценить сокращение реальных расходов на образование в России во второй половине 1990-х гг. приблизительно ещё в 2 раза.

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

### **Парадокс № 3. Приумножение ошибок прошлого**

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

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

### **Парадокс № 4. Сочетание юридического фетишизма с юридическим нигилизмом**

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

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

#### **Парадокс № 5. Консерватизм как фактор модернизации**

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

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

#### **Начало XXI века: «пессимизация» расходов**

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **БАСТУЮЩАЯ ИНТЕЛЛИГЕНЦИЯ: НОРМА ИЛИ АНОМАЛИЯ?**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **РЕВОЛЮЦИЯ КАК КАТАСТРОФА. МНОЖЕСТВЕННЫЕ КАТАСТРОФЫ В РОССИИ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ**

##### **1**

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

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

«Катастрофа — событие с трагическими последствиями»<sup>1</sup>.

«Катастрофа — внезапное бедствие, событие, влекущее за собой тяжелые последствия»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1999. С. 271.

<sup>2</sup> Современный словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 2000. С. 269.



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

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

В социогуманитарных науках в настоящее время понятие «катастрофа» не имеет общепринятого определения, да и сам этот термин в подавляющем большинстве философских, политологических и социологических словарей отсутствует. Связано это, с одной стороны, с тем, что объектом внимания обществоведов катастрофы стали сравнительно недавно. С другой же стороны, в российском официальном общественном исследовании ситуация в отношении этого явления аналогична отношению к проблеме революции: чем глубже и многочисленнее катастрофы, тем меньше желания их изучать<sup>2</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>3</sup> Арнольд В. И. Теория катастроф. М., 1990. С. 8.

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

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

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

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

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

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

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

Социальные (гуманитарные) катастрофы вызываются непродуманной управленческой или сознательной целенаправленной деятельностью по разрушению социальных общностей и государственных систем, изменению социально-политического строя, уничтожению политических союзов, цивилизаций. Этот тип катастроф ведет к огромным человеческим потерям, деградации демографической и социальной структур общества, размыванию его духовных опор и проявляется в войнах, конфронтационных противостояниях, бунтах, революциях, переворотах и целиком предопределен общественными (экономическими, политическими, психологическими и иными) факторами. В современных условиях многие из них латентны и очень трудны для распознавания и измерения<sup>1</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

натурогенные (природного происхождения),  
техногенные,  
социогенные;

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

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

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

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

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

## 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

По оценкам группы ученых во главе с В. А. Коптюгом<sup>2</sup>, в 1985—1995 гг. сельскохозяйственное производство в России упало в 3,6 раза, промышленное — в 5,3, в т. ч. в легкой промышленности и оборонном комплексе практически в 10 раз<sup>3</sup>. Хотя офици-

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

<sup>2</sup> Президент Сибирского отделения Российской Академии наук, рано ушедший из жизни.

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

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

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

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

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

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

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

По общему объему ВВП СССР был второй державой мира, а по его производству на душу населения занимал 22—24 место, существенно отставая от наиболее развитых стран, но далеко опережая средне- и слаборазвитые. В результате революционной катастрофы, по данным Мирового банка, в 2000 г. бывшая сверхдержава, занимая 11,47% территории земной суши, создала лишь 1,63% мирового ВВП и опустилась по этому показателю на 23-е место в мире, а по основным экономическим показателям на душу населения оказалась между уровнем средне- и слаборазвитых стран, в т. ч. на 25—30% ниже таких государств, как Алжир, Сирия, Тунис<sup>4</sup>.

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

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

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

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

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

<sup>2</sup> Гундаров И. А. Парадоксы российских реформ. М.: УРСС, 1997. С. 19.

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

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



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

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

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

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

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

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

В 2001 г. выбытие основных фондов в стране превышало их приращивание примерно в 5 раз. 68% всего промышленного оборудования в России официально признано устаревшим. Доля же оборудования, эксплуатируемого до пяти лет — менее 10% против 65% в США<sup>1</sup>. По расчетам С. Глазьева (2002 г.), для того чтобы обеспечить простое воспроизводство основных фондов, нужно увеличить инвестиции, по крайней мере, в 3 раза.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

в России от 14 до 18 литров на человека, включая новорожденных и больных, при критическом для национальной безопасности уровне в 8 литров<sup>1</sup>. Это один из самых высоких показателей в мире, а в отдельные годы Россия выходила в абсолютные лидеры. Чрезвычайный характер сложившейся ситуации признан в проекте Концепции государственной алкогольной политики, подготовленном рабочей группой Госсовета.

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

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

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

СПИД превращается в мощный фактор депопуляции. При неблагоприятном развитии эпидемии СПИД к 2025 г. средняя продолжительность жизни в России может снизиться до 56 лет. Эпидемия может фактически отрезать пораженные ею страны от глобальных процессов перехода к новой цивилизации. В ближайшем будущем не предвидится ни вакцины, предотвращающей заболевание СПИД, ни эффективного лекарства. В среднем курс лечения одного больного от СПИД в развитых странах обходится в 15 тыс. долл. Российское Правительство выделяет в среднем на одного больного от 3 до 6 долл. — т. е. в 2500—5000 раз меньше, чем требуется<sup>2</sup>.

Не менее опасно и разрушение системы жизненных ценностей, традиционных для России. Социологические исследования второй половины 1990-х гг. показали: свыше 50% молодежи России признают, что главным для них в жизни являются деньги. При этом 20% считают «возможным» и «нормальным» вступление в брак по расчету, 20% — получение взятки, около 10% — взять деньги силой или «взять, что плохо лежит». В сознании 17-летних криминальный авторитет оценивается выше милиционера, профессия телохранителя — выше офицера вооруженных сил и депутата законодательного органа, а эти профессии, в свою очередь, — выше профессии инженера, научного работника, рабочего<sup>3</sup>.

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

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

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

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

следование. Согласно опросу 42 тысяч учащихся ПТУ, примерно 31,2% детей не хотели бы родиться и жить в России и еще 21,6% затруднились с ответом на этот вопрос<sup>1</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

\* \* \*

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

В Венгрии объем промышленного производства в 1991 г. сократился на 44%, а объем сельскохозяйственного — на 45%. Количество безработных увеличилось с 1,7% в 1990 г. до 12% в 1994 г. Даже в Чехии, тогда самой благополучной с экономической точки зрения из бывших социалистических стран, реальная зарплата снизилась в 1990—1994 гг. на 18%, а по ВВП на душу населения Чехия продолжала отставать от Греции, занимавшей последнее место в ЕС<sup>2</sup>.

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

### 3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **ДИАЛЕКТИКА ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ И АВТОРИТАРНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ В РОССИЙСКОМ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Второй миф заслуживает внимания в силу:

- своеобразной политической устойчивости при противоположном аксиологическом использовании: он входил в мифологию советского и постсоветского периодов, однако в первом случае власть Советов оценивалась как одно из главных достижений, тогда как во втором — как наследие антидемократического прошлого;

- исторической деструктивности: в первом случае он прикрывал власть «партократии», т. е. партийных органов, а во втором — стремление к установлению нового полуавторитарного режима посредством создания системы суперпрезидентской власти.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.3. ИЗ ИСТОРИИ РАДИКАЛЬНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

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

Уважаемые коллеги!

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

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

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

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

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

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

*II. Двенадцатилетка*

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

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

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

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

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



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

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

### *III. Доктрина.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Ограничение сферы действия и содержание доктрины.

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

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

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

### 4. Форма документа.

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

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

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

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

Спасибо за внимание! (Аплодисменты).

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

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

## СТРАТЕГИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ: АЛЬТЕРНАТИВЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

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

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

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

Так, по оценкам Всемирного банка, доля расходов на образование в валовом внутреннем продукте составляла в СССР в 1970 г. 7%, в США, Франции и Великобритании в середине 90-х гг. — от 5,3 до 5,5%, а в России в 1994 г. — 3,4%. С учетом сокращения ВВП в 1990—1994 гг. приблизительно вдвое расходы на образование в реальном исчислении составили в середине 90-х гг. не более четверти к уровню расходов 1970 г. Принимая во внимание рост после 17 августа 1998 г. курса доллара почти в 4,5 раза, рост цен — не менее чем в 2,5 раза, при увеличении расходов на образование в федеральном бюджете 1999 и 2000 гг. приблизительно на 75%, а заработной платы работников образования — на 70%, представляется возможным оценить сокращение реальных расходов на образование в России во второй половине 90-х гг. приблизительно еще в 2 раза.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Оба документа исходят из необходимости:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— обеспечение охраны здоровья учащихся и студентов;

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

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

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

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

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

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

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

#### **ЛИКВИДАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ПОД ЛОЗУНГОМ ИХ ЗАЩИТЫ**

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

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

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

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

3. Введение 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 устраниваться от ответственности за реализацию права на образование своих граждан, которое установлено Конституцией или федеральными законами.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Позвольте сделать некоторые выводы.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### **МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ: БОРЬБА ТЕНДЕНЦИЙ И НЕКОТОРЫЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

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

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

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

#### *1. Первоочередные задачи модернизации образования глазами региональной элиты*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## *2. «Модернизация» Правительством программы Госсовета*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Подведем *некоторые итоги*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Уважаемый съезд! Уважаемые гости! Уважаемые коллеги по образованию!

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Спасибо за внимание.

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

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



## ОБРАЗОВАНИЕ: ПОСЛАНИЕ ПРЕЗИДЕНТА НЕ СОСТОЯЛОСЬ ВТОРИЧНО

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ПРЕМЬЕР В ДУМЕ: ДЕТЯМ «НЕ СВЕТИТ»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### «НУ КОМУ ЭТО НАДО?»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Вот лишь некоторые.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

### УДВОЕННАЯ ОТСТАВКА: ПЕРСПЕКТИВЫ ОБРАЗОВАНИЯ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **«Процесс пошел»: когда и как?**

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

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

*«Целевая установка системы образования*

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

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

*«Задачи*

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

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

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

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

### **Несколько ложек меду**

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— формирование современной системы непрерывного профессионального образования;

— повышение качества профессионального образования;

— обеспечение доступности качественного общего образования;

— повышение инвестиционной привлекательности сферы образования».

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

### Деготь бочками

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

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

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

— базисный учебный план в школе сокращается на 25% (а не на 10—15%);

— родители, желающие дать детям полноценное образование, оплачивают четверть их обучения;

— малообеспеченные семьи получают на эти цели адресные субсидии;

— при прежнем уровне зарплаты ставка педагога снижается на четверть (т. е. 4,5 часа из 18), но за счет родительской платы учитель, соответственно, получает на четверть больше.

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

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

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

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

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

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

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

— Не, сынок, это ты будешь меньше есть!

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *3. Двухступенчатое высшее образование: непрерывность — через разрыв?*

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

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

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

### *4. ГИФО на основе ЕГЭ — новый фактор неравенства.*

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

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

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

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

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

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

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

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

#### б. Шаги назад.

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

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

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

— о кредитах вместо бюджетного финансирования или дополнительно к нему?

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

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



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

- сохраняется в профильной школе общедоступность полного среднего образования?
- как будет реализоваться профилизация в сельской школе (тем более малокомплектной) тем более при одном классе в параллели и при отсутствии необходимых учебников, оборудования и кадров?
- все ли дети будут подвергнуты профилизации либо им и родителям оставят право выбора?

В Федеральном совете по общему образованию по последнему вопросу уже была достигнута договоренность, что наряду с профильной школой сохранится и универсальная. Действительно, невозможно требовать от каждого ребенка, чтобы он четко определился с выбором дальнейшей траектории обучения уже в девятом классе. Похоже, что эта договоренность теперь забыта, а хрупкий консенсус в образовательном сообществе разрушен: «Приоритетные направления» однозначно определяют старшую ступень школы как профильную.

#### *7. Молчание о главном.*

Ни концепция управления имущественными комплексами, ни «Стратегия», ни «Приоритетные направления» практически ничего не отвечают на ключевые вопросы образовательной политики, включая бюджетное финансирование, налоговые льготы, статус педагога и социальные гарантии для обучающихся. Более того, если об этом и упоминается, то в таких формулировках, про которые говорят: лучше уж жевать!

Так, признавая длительное недофинансирование системы образования и низкий уровень зарплаты педагогов, авторы документа разразились следующим пассажем: «Доля расходов на оплату труда в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации последние годы нарастает. В 2000—2002 гг. она составила 40,2%, 43,1% и 49,9% соответственно. Дальнейшее увеличение доли заработной платы в структуре расходов на образование может привести к существенному снижению качества учебного процесса».

Каково, читатель? Оказывается, беда школы не в том, что ей не дают денег, но в том, что их слишком много выделяется на зарплату! Какой вывод из этого сделают Минфин и иже с ним, понятно: повышать зарплату учителю больше не следует. Тем более, что министр финансов А. Кудрин уже много раз с восторгом говорил о том, что за последние 4 года она выросла в 2,5 раза. Вот только педагоги эти расчеты не подтверждают.

«Приоритетные направления» стыдливо обходят и проблему налоговых льгот для образования. Между тем, образовательное сообщество должно получить ясный ответ, по крайней мере, на следующие вопросы:

- готово ли Минобрнауки РФ совместно с профильными парламентскими комитетами бороться за их сохранение и возвращение, или Россия будет по-прежнему догонять развитые страны задом наперед, облагая всех одинаковыми налогами и вводя с помощью такого «казарменного коммунизма» «дикий капитализм»?
- что будут делать образовательные учреждения в 2006 г., когда заканчивается срок действия льготы по налогу на имущество и, по расчетам экспертов думского бюджетного Комитета, затраты на выплату этого налога окажутся сравнимыми с фондом оплаты труда?
- будет ли и кому именно компенсирована за счет бюджетов потеря налоговых льгот? и т. д. и т. п.

Рассуждать о повышении инвестиционной привлекательности образования и при этом облагать налогами образовательные учреждения и инвесторов — таков яркий образец «методологической логики». При подобном подходе проблему инвестиций в образование придется решать едва ли не дольше, чем уравнение Ферма.

Авторы нового правительственного документа упрекнули своих предшественников в том, что в части финансирования и социальных гарантий позиции, заложенные в прежние решения о модернизации образования, не выполнены. И упрекнули справедливо. Однако предшественники, по крайней мере, поднимали эти вопросы перед Правительством. Напротив, в «Приоритетных направлениях» сделан вид, что этих вопросов просто не существует. Оправданий такому подходу нет никаких.

## В итоге

Совершенно очевидно: серьезный документ о стратегии и перспективах развития образования должен ответить, как минимум, на семь вопросов:

- 1) уровень и механизмы финансирования, включая консолидированный бюджет, межбюджетные отношения, налоговый режим для самих образовательных учреждений и инвесторов образования;
- 2) уровень оплаты труда и другие параметры статуса педагогических работников;
- 3) гарантии права на образование и социальные гарантии для обучающихся;
- 4) система мер по ограничению неравенства возможностей в сфере образования;
- 5) система и организация управления, включая его уровни, распределение полномочий и нефинансовые механизмы;
- 6) содержание образования;
- 7) ценности, на которые система образования ориентирует обучающихся.

В одобренных Правительством «Приоритетных направлениях» полного и системно изложенного ответа нет ни на один из этих вопросов, а на некоторые ответа нет вообще. Прочитав документ, внятно сформулированных перспектив для себя не увидят ни родители, ни педагоги, ни школьники, ни студенты, ни образовательное сообщество, ни общество в целом. Не исключено, что в отечественную историю образовательной политики он войдет под названием «Образование без приоритетов и без перспектив». Он нуждается не в доработке, но в принципиальной переработке.

Закончить рискну выводами из собственного выступления на Парламентских слушаниях в Совете Федерации.

«1. Российскому образовательному сообществу, несомненно, нужен документ, который по содержанию отвечал бы на все основные вопросы, а по форме был бы ясен участникам образовательного процесса. В этом смысле не грех использовать опыт западных политиков, чьи программы формулируются в виде ограниченного числа тезисов, понятных всему населению.

2. Для доработки (а точнее переработки) предложенных Министерством документов необходимо создать совместную правительственно-парламентскую рабочую группу (или группы). В качестве «площадки» предложил бы Совет Федерации как наименее политизированную структуру, которая в последнее время нередко занимает позицию более прообразовательную, чем современная Госдума.

3. По спорным проблемам необходим режим публичного обсуждения и узкомасштабных экспериментов.

4. Очевидно, что главная трудность — не выработка программы, но ее проведение в жизнь. Поэтому отечественному образованию, как никогда, нужна мощная в хорошем смысле лоббистская структура для защиты и продвижения собственных интересов. Образовательное лобби во властных структурах, включая Парламент, в критический момент оказалось довольно слабым. А жаль: образование — это та сфера, где корпоративные интересы совпадают с общественными; чем более образованной будет страна, тем больше у нее шансов обеспечить себе достойное будущее.

Думаю, основными ориентирами для новой структуры могли бы стать три принципа. Два из них сформулированы ЮНЕСКО: «Образование для всех» и «Образование через всю жизнь». Рискну сформулировать и третий принцип: «Хорошего образования много не бывает».

Глубоко убежден: модернизация образования России необходима. Но это должна быть модернизация органическая, которая опиралась бы, с одной стороны, на лучшие отечественные традиции, а с другой, — на опыт самых передовых наций, а не отбрасывала бы Россию назад — к элитаристским подходам позапрошлого века. Чем быстрее это осознает власть, тем больше перспектив у страны и народа».

Опубликовано: Народное образование. 2005. № 1. С. 20—27.

## ВОЗЬМЕТ ЛИ СТУДЕНТ ЧЕТЫРЕ БАРЬЕРА?

Руководители Минобразования и науки обладают исключительным талантом удивлять — удивлять сильно, часто и разнообразно. Напомню лишь некоторые события последних восьми месяцев, касающиеся будущего российских студентов и высшей школы в целом.

В августе 2004 г. Президент России подписал герастратовски знаменитый ФЗ № 122, по иронии судьбы именуемый законом о «монетизации». Закон объявил все отечественное высшее образование зоной федеральной ответственности. Около полусотни региональных вузов и более двадцати вузов, находящихся в ведении органов местного самоуправления, фактически остались вне закона. Единственное, что удалось сделать — продлить им жизнь до 1 января 2007 г., установив переходный период для передачи этих учебных заведений в федеральное ведение.

Не прошло и двух месяцев, как Минобразования и науки в основном одобрило «Концепцию участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования». Согласно этой концепции, абсолютное большинство федеральных вузов с 2006 г. должны передаваться... в регионы! Налицо явные признаки «сверхплюрализма» в большой правительственной голове.

В начале 2005 г. на свет появилась (точнее, была реанимирована) новая-старая концепция категорирования вузов. Предлагается выделить (или создать) 10—20 национальных университетов, 100—200 вузов федерального значения, а все остальные признать вузами значения регионального. Концепцию можно назвать старой, ибо аналогичные идеи в правительственных кругах и образовательном сообществе выдвигались еще в конце 1990-х. Новой же в данном случае является лишь идея министра образования и науки А. Фурсенко финансировать в вузах регионального значения только бакалавриат, заставив всех студентов, намеренных получить образование специалиста или магистра, платить за него или получать образовательные кредиты. Кстати, законопроект, устанавливающий условия получения и расплаты по этим кредитам, до сих пор не внесен в Госдуму, но лишь рассматривался на комиссии Генсовета «Единой России».

Согласно «развед. данным», полученным автором от высокопоставленных федеральных чиновников, ведающих вопросами образования, новое предложение Министерства выдвинуто не в дополнение, но взамен старого: большинство вузов в регионы теперь передавать вроде бы не собираются. Разумеется, это радует, ибо «сброс» высшего образования с переполненного деньгами федерального бюджета на бюджеты регионов, в большинстве дотационных или депрессивных, сулил многим вузам нищету или ликвидацию. Однако в остальном новый «овощ» старого не слаще, но, может быть, и длиннее. Ведь совершенно очевидно: национальными университетами в абсолютном большинстве станут вузы московские и питерские; вузов федерального значения наберется по 1—2 на субъект Федерации. Все остальные станут готовить за бюджетные деньги «волшебников-недоучек». Тем самым на пути молодежи к полноценному образованию выстраиваются сразу 4 барьера, один из которых территориальный, два — псевдоакадемических и один откровенно экономический.

1. Согласно Концепции управления имущественными комплексами, финансировать обучение бакалавров предполагается посредством ГИФО на основе результатов ЕГЭ. Последнее из этих сокращений даже некоторые чиновники из Минобразования именуют «безобразием из трех букв». Соответственно, первое еще в большей степени заслуживает быть названо «безобразием из четырех». Действительно, если общенациональное тестирование (не совсем то же самое, что отечественный ЕГЭ) используется во многих странах Запада, то образовательные ваучеры с разным финансовым наполнением, выдаваемые по результатам ЕГЭ, — это доморощенный «велосипед», способный вызвать резкий рост неравенства прав на высшее образование. Совершенно очевидно: в среднем ЕГЭ лучше сдают дети из семей с высокими доходами за счет репетиторов, пейджеров, связей, а то и просто взяток. Они же, получив ГИФО первой категории, будут учиться бесплатно, тогда как остальным придется за образование полностью или частично платить, если, разумеется, родители найдут деньги. Таким образом, уже на бакалавриат отбор будет происходить в значительной степени по имущественному признаку.

2. Совершенно абсурдно отказывать студентам из региональных вузов в тех же правах, которые предполагается предоставить обучающимся в национальных университетах или в вузах федерального значения. Вряд ли Министру удастся убедительно объяснить, почему парни и девушки в Смоленске, Хабаровске или моем родном Омске должны платить за образование дипломированного специалиста или магистра, которое москвичи, «питерцы» да и студенты в одном-двух федеральных вузах каждого региона получают бесплатно. Попытки же искусственного укрупнения вузов в регионах вызывают серьезное

сопротивление и не без оснований: если речь идет о простом сложении десятка «кошек», то из них вовсе не обязательно получится один «лев»; если же предполагается радикальная «реструктуризация», то вполне обоснованы прогнозы профсоюзов относительно сокращения в разы числа преподавателей на родственных кафедрах и количества студентов по одноименным специальностям. Именно такой проект был предложен вузам Красноярска, что и вызвало попытку студентов «изготовить яичницу» на костюме министра. Конечно, можно, как это сделал А. Фурсенко в программе «Времена», порадоваться тому, что продукция отечественного сельского хозяйства оказалась свежей, однако гарантировать ее диетический характер в другой раз вряд ли кто-нибудь отважится.

3. Согласно законопроектам, предложенным Минобразования и науки и депутатами от «Единой России», между бакалавриатом, с одной стороны, специалитетом или магистратурой — с другой, предполагается ввести конкурсный отбор. Другими словами, большинство бакалавров магистрами или специалистами не станут, но окажутся на российском рынке труда с его высокой безработицей и, как показывает статистика, будут испытывать больше сложностей с трудоустройством, чем их коллеги с полноценным образованием.

4. Наконец, очевидно, что в вузах регионального значения окажутся сосредоточенными студенты из семей с невысокими доходами, а необходимость платить за образование специалиста или магистра станет для них мощным антистимулом получения высококачественного образования. В отличие от математики, умножение четырех отрицательных величин в социальных процессах способно дать не плюс, но лишь гигантский минус — не только большинству студентов, но и человеческому потенциалу страны в целом.

Однако наибольшим потрясением для образовательного сообщества стало транслированное электронными СМИ заявление министра А. Фурсенко о том, что основным критерием эффективности работы вуза станет уровень заработной платы его выпускников. Потрясением, ибо если применить его на практике, придется резко увеличить бюджетную «накачку» вузов финансово-экономических, нефтегазовых и т. п., тогда как медицинские, педагогические, сельскохозяйственные вузы и вузы культуры придется просто закрыть. Как известно, стандартная статистика уровня заработной платы в стране в последние годы выглядит следующим образом: 5-е место снизу — медицина; 4-е — наука; 3-е — образование; 2-е культура, 1-е место снизу — сельское хозяйство. Правда, в летние месяцы работники сельского хозяйства выходят обычно на второе место, оттесняя культуру на первое снизу. Интересно, знает ли об этом министр? Еще более интересно, понимает ли премьер и хоть кто-нибудь в Правительстве, что нельзя войти в информационное общество, основой которого является развитие человеческого потенциала, при низкой зарплате именно тех, кто этот человеческий потенциал создает?

Итак, по отношению к отечественной интеллигенции власть предлагает политику наказания в квадрате. Сначала тем, кто все еще имеет «безумство храбрых» лечить, учить, просвещать и делать открытия вместо зарплаты устанавливается «пособие по бедности», а затем государство собирается наказать и вузы, которые имеют несчастье готовить будущую интеллигенцию. Круг замкнулся. Если со стороны Министра это неудачный эксперимент, то из тех, про которые говорят: молчание — золото. Если же продуманная стратегия — тогда это заслуженная награда для той части интеллигенции, которая в традиции истории города Глухова продолжает теоретически обосновывать и освещать своим авторитетом известную политическую линию: власть — народу, все остальное — власти...

Опубликовано: Педагогический вестник. 2005. № 4—5. С. 2.

### ОБЕЩАННОГО — ТРИ ГОДА?

Послание Президента РФ Федеральному Собранию страны, «озвученное» в Кремле 25 апреля, продолжает активно обсуждаться в СМИ, причем, как и положено в таких случаях, преобладающим тоном высказываний остается «чувство глубокого удовлетворения». Его отчасти разделили даже лидеры лево-патриотической оппозиции, утверждавшие, что Президент, наконец-то, повторил «наши лозунги». Между тем, как известно, язык дан политику, в особенности с опытом разведчика, вовсе не для того, чтобы «выбалтывать» свои мысли, но, скорее, для того, чтобы их скрывать. О политике судят вовсе не по тому, что он говорит, но по тому, о чем молчит. Не по тому, что обещает сделать,

а по тому, как аналогичные обещания исполнялись (или не исполнялись) в прошлом. В рамках отведенной печатной площади предлагаю читателю вместе «прогуляться» этим веками испытанным путем политического анализа.

*Умолчания.*

В отличие от предыдущих, президентское послание-2005 имело, скорее, политико-философский, чем конкретно-программный характер. Вряд ли, однако, этим можно объяснить более чем красноречивое молчание Президента по целому ряду вопросов общественной жизни. В их числе:

— удвоение ВВП. Для ключевой президентской экономической стратегии, которую электронные СМИ «пиарили» на протяжении многих месяцев, на сей раз не нашлось и одной строки. И не случайно: темпы экономического развития в первом квартале 2005 г. по сравнению с аналогичным периодом 2004 замедлились чуть ли не в два раза, что не позволяет удвоить ВВП ни к 2010, ни за 10, ни даже за 15 лет;

— стабилизационный фонд и проблема инвестиций. Снижение темпов экономического развития вполне закономерно, ибо Правительство с упорством, достойным лучшего применения, отказывается вкладывать в развитие высоких технологий и человеческого потенциала «золотой дождь» из нефтедолларов, пролившийся на страну в результате исключительно конъюнктуры мировых цен. На начало апреля стабилизационный фонд, «загнанный» в иностранные ценные бумаги, составлял уже около 750 млрд. руб., причем одной десятой этой суммы хватило бы, например, на стимулирование рождаемости путем повышения детских пособий с 70 до 300 руб.

*Обещания образованию.*

Об этом важнейшем факторе будущего страны Президент вспомнил четырежды: дважды прямо, но мельком; и дважды косвенно, но с подробностями. Мельком Президент упомянул образование в рамках социальной политики: «Необходимо подвести черту и под рядом других накопившихся годами проблем. Прежде всего это касается заработной платы учителей, врачей, работников культуры, науки и военнослужащих. Они должны наконец почувствовать преимущества от роста экономики в стране. На их плечах лежит забота о том, чтобы новые поколения российских граждан выросли здоровыми, образованными людьми, сохраняющими традиции и духовные ценности своих предков».

В другом месте он заявил, в частности, что задачи модернизации образования, сформулированные в предыдущих посланиях, сохраняют свою силу, однако это следует делать «крайне аккуратно». «Реорганизация ради реорганизации не должна становиться самоцелью. Главное — это качество услуг, хочу еще раз подчеркнуть, их доступность большинству граждан, их реальное влияние на социально-экономический прогресс в стране».

Поскольку политико-образовательные идеи в предыдущих посланиях достаточно противоречивы, оценивать эту фразу можно как указание министру А. Фурсенко либо перестать «ломать дрова», вызывая студенческие акции протеста от Москвы до Красноярска, либо «варить лягушку» помедленнее, чтобы она не заметила, когда дойдет до готовности. Как видим, свобода интерпретации для исполнителя достаточно велика.

В 12-м послании Президента России Федеральному Собранию (в том числе в шестом — для В. Путина) впервые нашлось место для целого блока, посвященного нравственным ценностям.

«При всех известных издержках уровень нравственности и в царской России, и в советские времена являлся весьма значимой шкалой и критерием репутации людей, как на рабочем месте, так и в обществе, в быту. И вряд ли можно отрицать, что такие ценности, как крепкая дружба, взаимовыручка, доверие, товарищество и надежность, в течение многих веков оставались на российской земле ценностями непреложными и непреходящими».

Всех, кому дороги традиционные ценности российской культуры, это не может не радовать, и порадовало бы еще больше, если бы, во-первых, представители власти хоть отчасти таким ценностям следовали, а, во-вторых, если бы и Президент не забывал, что ценности — важнейшая вещь после хлеба насущного, другими словами, не забывал бы и про хлебопашцев, на которых во многом держатся национальные традиции.

И, наконец, о зарплате интеллигенции. Президент впервые говорил о ней так много и с такой заботой. Но в итоге «гора» родила, в лучшем случае, «суслика» — предложение



за три года поднять бюджетную заработную плату учителю, врачу, ученому или работнику культуры в полтора раза в реальном исчислении. Этот показатель удручает пятикратно:

во-первых, если начинающий учитель вместо полутора тысяч будет получать на современные деньги две тысячи с небольшим, это качественно ничего не изменит;

во-вторых, на съезде профсоюза работников образования и науки 4 апреля 2005 г. министр А. Фурсенко говорил о двукратном повышении заработной платы педагогов;

в-третьих, Президент поставил задачу приблизить зарплату «бюджетников» к средней зарплате в стране, даже не вспоминая только что отмененный закон, согласно которому ставки в образовании должны быть выше средней зарплаты в промышленности. Легко подсчитать, что при современных темпах экономического роста и в 2008 г. зарплата (а не ставка) педагога не превысит 2/3 зарплаты производственников (в республике Беларусь уже сейчас около 90%);

в-четвертых, еще больше удивил устный комментарий Президента к зачитанному тексту: «Считаю необходимым в течение трех лет добиться повышения доходов «бюджетников» в реальном выражении не менее чем в 1,5 раза. То есть в ближайшие годы зарплаты «бюджетников» должны расти как минимум в полтора раза быстрее, чем цены на потребительские товары».

Но если представить себе, что цены будут расти так, как обещает Правительство (т. е. по 8–9% в год), зарплата интеллигенции не вырастет на 50% и в номинальном исчислении ( $8\% \times 3 \text{ года} \times 1,5 \text{ раза} = 36\%$ );

в-пятых, дополнительные доходы федерального бюджета и стабилизационный фонд позволяют увеличить зарплату интеллигенции в полтора раза немедленно, а не за три года. Если же облагать доходы от природных богатств, как это принято во всем мире, в течение трех лет ее свободно можно вывести на уровень средней в промышленности.

Итак, радость от того, что Президент так много говорил о зарплате интеллигенции, оказалась «со слезами на глазах». Что ж, и в этом есть шаг вперед: до сих пор члены Правительства от ответа на вопрос о программе повышения этой зарплаты неизменно уклонялись. Быть может, теперь абсолютное большинство российских интеллигентов, наконец, осознают, что при современном политическом курсе достойной жизни им не дожидаться.

Опубликовано: Педагогический вестник. 2005. № 9 10. С. 2.

## **ИЮНЬСКИЕ НОВЕЛЛЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ВЕКТОР ИЛИ МАНЕВР?**

Июнь — месяц иногда отпускной и всегда выпускной. Школьные и вузовские экзамены концентрируют на себе внимание не только встревоженных родителей и все меньше волнующихся студентов, но и образовательного сообщества в целом. Самое время делать заявления о серьезных намерениях в образовательной политике, а на худой конец — громкие PR-ходы. В точном соответствии с июньским временем, российская власть удивила: сначала министр образования и науки, а затем — и сам Президент.

*1. Неправда — в радость: проект платной для всех государственной школы уходит в историю?*

15 июня 2005 г. в Госдуме был большой день образовательной политики. Министр образования и науки Андрей Фурсенко, который в течение года с четвертью не нашел возможности встретиться даже с профильным парламентским Комитетом, в рамках Правительственного часа выступал на пленарном заседании палаты. Это выступление и ответы министра на вопросы депутатов явно были выдержаны в успокоительных тонах. При этом, когда он говорил правду — это огорчало, когда же неправду — скорее, радовало. Огорчало, ибо ни депутаты, ни журналисты не смогли получить ответов на главные вопросы, волнующие образовательное сообщество. Назовем лишь некоторые из них.

1. Вопрос о бюджетных проектировках на 2006 и последующие годы. Несколько слов об этом сказал лишь руководитель Федерального Агентства по образованию (Рособразование) Григорий Балыхин, да и то лишь в той части, что расходы на строительство жилья для молодых семей работников образования в следующем году предполагается сократить.

2. Проблема сохранения налоговых льгот для образования. Все тот же Г. Балыхин с тревогой констатировал: в результате отмены льготы по налогу на прибыль с 2002 г. вдвое сократились затраты образовательными учреждениями внебюджетных средств на

приобретение оборудования (кто же станет покупать себе в убыток?); в случае же отмены с 1 января 2006 г. льготы по налогу на имущество школам, вузам и другим образовательным учреждениям платить придется примерно столько, сколько сейчас затрачивается на их содержание! По неофициальным оценкам Минфина, эта сумма составит около 140 млрд. руб., тогда как расходы федерального бюджета на образование в 2005 г. — 155,3 млрд.

Автор этих строк задал министру А. Фурсенко вопрос о том, будет ли Министерство поддерживать подготовленный мною и подписанный группой депутатов Госдумы и членов Совета Федерации (включая его Председателя Сергея Миронова) законопроект о продлении до 2009 г. льготы по налогу на имущество для учреждений социальной сферы, в том числе образовательных? Ответ министра ввиду его крайней расплывчатости переводу с политического на русский не поддается: «Поэтому, если такой законопроект будет представлен, мы с учетом как обязательств, взятых на себя Минфином, так и опасений по поводу того, что закон сегодня может быть в силу неподготовленности плохо администрирован, дадим свое заключение» (правда, каким именно будет это заключение, министр не уточнил).

3. Намерения Правительства в отношении студенческих стипендий. Пересказывая уже принятый закон, министр заявил, что они будут увеличены на 100 руб. с 1 апреля и на столько же с 1 сентября. Однако при этом он умолчал о том, что при рассмотрении во втором чтении Федерального бюджета на 2005 г. Правительство активно выступало против повышения стипендий в 1,5 раза с 1 января. 20 октября 2004 г. за соответствующую поправку, предложенную автором, проголосовали: КПРФ: 97,9%; «Родина»: 97,4%; Депутаты, не вошедшие в объединения: 52,6%; ЛДПР: 19,4%; «Единая Россия»: 0,7% (т. е. два депутата из 305).

Лишь после массовых студенческих акций протеста закон, предполагающий рост стипендий, был внесен Правительством и срочно принят Госдумой, но только в отношении тех, кто учится в вузах. Правительство еще раз доказало, что понимает лишь «язык улицы»: кто протестовал — тому и дали.

4. Вопрос о размерах и сроках повышения зарплаты педагогических работников. Как известно, на съезде профсоюза работников образования и науки 4 апреля 2005 г. министр А. Фурсенко говорил о двукратном повышении этой зарплаты в течение трех лет. Через три недели, 25 апреля, Президент уточнил: «считаю необходимым в течение трех лет добиться повышения доходов «бюджетников» в реальном выражении не менее чем в 1,5 раза. То есть в ближайшие годы зарплаты «бюджетников» должны расти как минимум в 1,5 раза быстрее, чем цены на потребительские товары». 15 июня в Думе министр утверждал, что между его обещаниями и заявлением Президента нет никакой разницы. Однако это, мягко говоря, не совсем так.

Во-первых, простой расчет показывает, что при 10%-ной инфляции (без учета сложных процентов) зарплата педагогов, при оптимистической интерпретации слов Президента, вырастет на 80% ( $50\% + 10\% \times 3$ ). Если же верить прогнозам Правительства об инфляции, убывающей по 2% в год, получается и того меньше:  $50\% + 10\% + 110\% \times 8\% + 118,8\% \times 6\% = 76\%$  (округленно).

Во-вторых, при пессимистической интерпретации уточняющей фразы Президента («зарплаты ... должны расти ... в 1,5 раза быстрее, чем цены на потребительские товары») в условиях десятипроцентной инфляции зарплата педагогов без учета сложных процентов вырастет на 45% ( $10\% \times 3 \times 1,5$ ), а при затухающей инфляции, соответственно, на 36% —  $(10\% + 8\% + 6\%) \times 1,5$ .

В-третьих, Президент поставил задачу приблизить зарплату «бюджетников» к средней зарплате в стране, даже не вспоминая только что отмененную статью 54 Закона РФ «Об образовании», согласно которой ставки педагогических работников должны быть выше средней зарплаты в промышленности. Легко подсчитать, что при современных темпах экономического роста и в 2008 г. зарплата (а не ставка) педагога не превысит  $2/3$  зарплаты производственников. Между прочим, в республике Беларусь, не располагающей ни нефтью, ни газом, ни колоссальными запасами черных и цветных металлов, это соотношение уже сейчас составляет около 90%. Об этой стороне вопроса министр также предпочел умолчать.

Главное же совершенно очевидно: будет ли начинающий учитель через три года получать вместо полутора тысяч три тысячи рублей в обесцененных деньгах или, в пересчете

на современные деньги, — две с небольшим тысячи, качественно это ничего не изменит. Никакого прогноза насчет того, как именно и в какие сроки будет повышаться заработная плата в 2006—2007 гг., министр не привел. Созданная по этому вопросу рабочая группа депутатов Госдумы, в состав которой входит автор, в весеннюю сессию не собралась ни разу. Согласно кулуарной информации из думского Комитета по труду и социальной политике, Минфин категорически отказывается обсуждать повышение минимальной зарплаты к 2008 г. более, чем до 1440 руб., т. е. в два раза к уровню 1 мая 2005 г. Министр же Михаил Зурабов вместо повышения зарплаты готов предложить «бюджетникам» знаменитый «социальный пакет»: бесплатные лекарства, проезд на электричке и «сан-кур», однако и эта версия с Минфином пока не согласована.

Между прочим, профсоюз работников образования и науки уже собрал более 2 млн. подписей под письмом Президенту с требованиями, среди которых повышение зарплаты в 1,5 раза в течение 2005 г., а в противном случае назначил забастовку на 12 октября.

Напомню: дополнительные доходы Федерального бюджета (500 млрд. руб. за первый квартал текущего года, т. е. в пересчете на год около двух триллионов) и стабилизационный фонд позволяют увеличить зарплату интеллигенции не в 1,5, а в два раза, и немедленно, а не за три года. Если же облагать доходы от природных богатств, как это принято во всем мире, в течение трех лет ставки педагогов легко можно вывести на уровень выше средней зарплаты в промышленности.

5. Проблема новых организационно-правовых форм в бюджетной сфере, включая образование. Печальные перспективы, связанные с пресловутыми АУ (автономными учреждениями) и ГАНО (государственными автономными некоммерческими организациями), министр вообще предпочел обойти молчанием. Между тем, информация, поступающая по этому поводу в думский Комитет по образованию и науке из разных источников, весьма противоречива.

С одной стороны, проекты законов об АУ и ГАНО в Думу пока не внесены. Согласно неофициальным источникам, после разгромного отзыва на законопроект о ГАНО одного из видных юристов Правительство отложило его на неопределенный срок. С другой стороны, по данным ЦК профсоюза работников образования и науки, в ряде регионов России уже сейчас, еще до внесения изменений в законодательство, наблюдается следующая картина.

Местные власти приглашают к себе директора детского сада и говорят ему приблизительно следующее: денег нет; если не хотите быть закрытыми, соглашайтесь в порядке эксперимента превратиться в АУ (или в АНО — автономную некоммерческую организацию, предусмотренную Гражданским кодексом); на два года деньги получите, а дальше выживайте, как хотите. По прогнозам экспертов, близких к Минэкономразвития, такая судьба ожидает примерно 60% всех дошкольных образовательных учреждений. О вузах не приходится и говорить.

Напомню: согласно предложениям Правительства, АУ и ГАНО, формально оставаясь государственными, фактически представляют собой частные организации, не говоря уже о том, что установленный статьей 139 Закона РФ «Об образовании» запрет на приватизацию государственных учреждений на них не распространяется. Сколько бы ни повторяли околообразовательные лидеры думских единороссов успокоительную мантру о том, что приватизации образования в России не будет, на практике она уже началась.

Вот текст депутатского запроса, направленного мною Генеральному прокурору Российской Федерации В. В. Устинову 6 июля 2005 г.:

Уважаемый Владимир Васильевич!

В связи с многочисленными обращениями граждан прошу Вас дать поручения прокурорам субъектов Российской Федерации провести проверку законности имевшего место в ряде регионов, в частности в Тюменской области, преобразования государственных и муниципальных дошкольных образовательных учреждений в автономные некоммерческие организации.

Данное преобразование фактически означает приватизацию государственных и муниципальных дошкольных образовательных учреждений, что прямо запрещено п. 13 ст. 39 Закона Российской Федерации «Об образовании», а также, как представляется, противоречит ст. 43 Конституции Российской Федерации, гарантирующей бесплатность и обще-

доступность дошкольного образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

О результатах рассмотрения прошу сообщить в мой адрес.

*С уважением, О. Н. Смолин*

*Список проблем, которые министр обошел либо молчанием, либо обтекаемыми ответами, неподдающимися интерпретации, можно продолжить. Однако важнее обсудить ту, в отношении которой он высказался вполне определенно.*

На вопрос депутата Анатолия Локтя о намерении ввести частично платное школьное образование министр А. Фурсенко ответил следующее: «Никогда не ставился ни в каких наших документах вопрос о том, что мы ратуем за платное образование. Мы однозначно считаем необходимым сохранить принцип бесплатности общего образования. Когда речь идет об оплате каких-то дополнительных услуг, то это никакого отношения не имеет к сохранению бесплатности общего образования. Это будет сохранено, это абсолютно однозначная позиция, которой мы придерживались всегда и будем придерживаться дальше».

Однако министр, видимо, страдает синдромом «девичьей памяти». Вот что он же говорил на Парламентских слушаниях в Совете Федерации 25 ноября прошлого года:

«Мы знаем, что одна из тяжелейших проблем сегодня — это зарплата учителя. С другой стороны, в образование на самом деле приходят небюджетные деньги. Поэтому мы считаем так, необходимо снижение недельной нагрузки учащихся, т. е. создание такой базовой учебной программы, которая была бы достаточной для получения соответствующего аттестата, и более того, поступления в вуз; снятие четверти сегодняшней нагрузки при сохранении ставки учителя по обеспечению этой нагрузки позволит, с одной стороны, ввести дополнительное обучение в школе, а с другой, — не прямо повысить оплату учителя за счет предоставления этих дополнительных услуг.

Предоставление дополнительных платных услуг можно вводить только при условии адресной поддержки детей из малообеспеченных семей».

В переводе с политического на общедоступный это означает:

а) снижать школьную нагрузку нужно не потому, что перегружены дети, но потому, что мало получают учителя;

б) вместо сокращенных бесплатных учебных часов предлагаются якобы дополнительные и, конечно, платные;

в) тем, кто не сможет платить, предлагаются «адресные субсидии» (видимо, речь идет о семьях с доходами ниже официально установленного прожиточного минимума — не ясно, какого: в среднем по Российской Федерации или в каждом регионе).

Как видим, ноябрьская позиция министра вполне однозначна и полностью противоположна июньской.

Впрочем, в жизни бывает не только горькая правда, но и сладкая ложь. Сладкая в прямом смысле, причем для уха каждого сторонника образования для всех. Похоже, одну (и не маленькую) победу образовательное сообщество уже одержало: официальная плата для всех за обучение ребенка средней школы в ближайшее время в России введена не будет. И это не единственный в июне успех демократического направления в образовательной политике.

*II. Вперед — назад: к обязательному среднему?*

В свое время, кажется, в седьмом классе нам объяснили, что одним из проявлений темноты и забитости российского крестьянства был лозунг Стеньки Разина и его армии: Царь — хороший, бояре — плохие. Правда, с тех пор тысячи раз слышал его от крупных политиков, академиков и деятелей культуры, но теперь это уже вопрос не образования, а политического мужества или политической выгоды. Тем не менее, иногда формула оправдывается, в том числе в образовательной политике.

Передо мной взятый с официального сайта текст выступления Владимира Путина 20 июня на торжественном вечере выпускников школ 2005 г. Этот текст удивляет дважды: с одной стороны, поразительно слабой формой, а с другой, — в общем позитивным содержанием. Цитирую:

«...Сегодня в быстро меняющемся мире сами учителя очень часто сталкиваются с весьма сложными задачами, и подчас только любовь к школе, к своему делу позволяет им так блестяще выполнять свой долг».

Совершенно справедливо, г-н Президент, но недостаточно самокритично: работать за современную учительскую зарплату действительно можно только «по любви», однако при переполненном в последние пять лет федеральном бюджете Вашему Правительству ничего не стоит эту зарплату поднять.

«В этом году, конечно, вы становитесь старше. Однако с каждой секундой, с каждым годом каждый из нас становится взрослей. В этом нет ничего оригинального».

Как ни странно, оригинальное есть: утверждения «вы становитесь старше» и «каждый из нас становится взрослей» почему-то соединены союзом «однако» и тем самым противопоставлены друг другу. Думаю, за такие погрешности спичрайтеров Президента нужно, как минимум, лишать квартальной премии. Но до президентских юристов им далеко. Цитирую:

«В этой связи полагаю возможным внести изменения в действующее законодательство об образовании с тем, чтобы в Законе «Об образовании» такие понятия, как общее образование и так называемое полное среднее образование были идентичными понятиями, с тем, чтобы именно оно, общее среднее образование, было и обязательным, и бесплатным. И если вы меня поддержите, как люди, которые уже прошли этот этап, то обещаю вам, что в самое ближайшее время сформулирую соответствующее поручение Правительству и обращение в Государственную Думу. Поддержите? (Возгласы одобрения)».

Очевидно, что с юридической точки зрения этот текст нуждается в переводчике, интерпретаторе, а возможно, и оракуле. Действительно, Президент требует сделать идентичными понятия «общее образование» и «так называемое полное среднее образование», однако в известной мере это уже сделано, а в остальном не имеет смысла, как не имеет смысла попытка отождествления понятий «дом» и «трехэтажный дом».

Напомню: действующая редакция Закона РФ «Об образовании» делит образовательные программы на общеобразовательные и профессиональные п. 1 ст. 9). К общеобразовательным относятся программы дошкольного, начального общего (начальная школа), основного общего (основная школа) и среднего (полного) общего образования п. 3 ст. 9). Поэтому и юридически, и по здравому смыслу к полному среднему образованию можно приравнивать не любое общее образование, но только полное общее образование, что уже и сделано в действующем законе. Применительно к старшей школе в его тексте употребляется выражение: «среднее (полное) общее образование». Чего же еще приравнять?

Точно так же нет необходимости новым законом вводить в России бесплатное полное среднее образование (старшую школу), ибо пунктом 3 статьи 5 Закона РФ «Об образовании» такая норма установлена с 1996 г.:

«Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые».

Рациональный смысл заявления Президента может заключаться лишь в одном, а именно: во введении (точнее возвращении) в стране обязательного полного среднего образования (одинадцатилетки), поскольку пункт 4 статьи 43 Конституции РФ в настоящее время устанавливает обязательность лишь основного общего образования (девятилетней школы):

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

Аналогичную норму содержит и пункт 3 статьи 19 действующего Закона РФ «Об образовании»:

«Основное общее образование и государственная (итоговая) аттестация являются обязательными».

Выпускники московских школ, встретившие речь Президента, как раньше говорили, «бурными и продолжительными...», вряд ли читали Закон «Об образовании» и, скорее все-



го, решили, что речь идет об искоренении школьных поборов, с которыми практически каждый из них знаком не понаслышке. Однако для того, чтобы их искоренить, требуется отнюдь не принимать новый закон, но исполнять действующий, в том числе и прежде всего путем увеличения государственного финансирования среднего образования.

Впрочем, единственное рациональное зерно президентской речи настолько важно, что заслуживает специального анализа и серьезной общественной дискуссии. Предварительно по этому поводу можно сказать следующее.

1. Предложение Президента юридико-технически легко осуществимо и, на мой взгляд, может быть реализовано без внесения изменений в Конституцию. К стати, статью 43 этой Конституции, регулиующую права в области образования, писали «юристы-чудотворцы» из администрации предыдущего Президента, а потому она не гарантирует того, что было в Советском Союзе (общедоступная и бесплатная полная средняя школа), зато гарантирует то, чего в нашей стране не было никогда (общедоступное и бесплатное дошкольное и почему-то такое же среднее профессиональное образование).

Внести изменения в 43 статью Конституции практически невозможно, ибо действующая Конституция с точки зрения порядка ее пересмотра принадлежит к сверхжестким. В соответствии со статьей 135 основного закона положения главы 2, к которой принадлежит и статья 43, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Для внесения изменений в статьи данной главы и 1-го раздела в целом необходима поддержка 3/5 от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Лишь в этом случае может быть проведен референдум или созвано Конституционное Собрание в порядке, предусмотренном соответствующим федеральным законом, который до настоящего времени не принят.

Однако, как известно, законом нельзя ограничивать конституционные права граждан, но вполне можно их расширять. Именно так поступил законодатель, установив действующим законом РФ «Об образовании» дополнительно к конституционным правам, права граждан на общедоступное и бесплатное полное среднее и начальное профессиональное образование (старшую школу и ПТУ).

Следовательно, ключевым в данном случае является вопрос о том, чьи именно обязанности расширит законодатель, если попытается ввести обязательное среднее образование — обязанности государства (т. е. гарантии прав гражданина) или обязанности гражданина? Если законодатель возложит ответственность за создание условий для получения полного среднего образования не только на родителей (или лиц, их заменяющих), но и на государство, он фактически предоставит гражданину новые права и в этом смысле, на мой взгляд, Конституции закон противоречить не будет. А поскольку два юриста имеют, как минимум, три мнения, их трактовка наверняка совпадет с президентской, если только Президент де-факто истолкует Конституцию так же, как и автор этих строк.

Другую версию решения проблемы в кулуарных беседах приходилось слышать в свое время от представителя Президента в Госдуме (ныне — в Совете Федерации) А. Котенкова, который предлагал объявить основным общим образованием ... полную среднюю школу! В этом случае Конституцию можно не трогать, однако придется либо вообще исключать из закона девятилетку в качестве самостоятельной ступени общего образования, либо искать для нее новое название (например, базовое общее образование или как-нибудь иначе). Можно только гадать, не является ли цитированная президентская речь отзвуком этой точки зрения.

2. Практических проблем предложение Президента может породить немало, о чем свидетельствует отечественный исторический опыт. Напомню: положение об обязательности лишь основной школы вошло в первую редакцию Закона РФ «Об образовании» 1992 г. не по произволу законодателей, но по требованию абсолютного большинства учителей и значительной части родителей. Дело в том, что, при всех достижениях советской системы образования, она имела и «теневые» стороны.

В частности, понятие обязательности полного среднего образования сплошь и рядом трактовалось в том смысле, что ученик должен окончить 10 классов независимо от того, способен и хочет ли он это сделать, а учитель обязан либо научить (заставить) ученика, либо поставить ему положительную оценку по известному принципу: три пишем — два в уме. Органы управления образованием настаивали на стопроцентной успеваемости, и при этом «процентомания» обосновывалась красивой формулой: нет плохих учени-

ков — есть плохие учителя! Между прочим, юридической основой такой политики была уже упоминавшаяся трактовка обязательности образования как обязанности государства, но не самого гражданина, а для несовершеннолетних — родителей или лиц, их заменяющих.

Вспоминаю, как юный циник говорил учительнице — коллеге моей мамы по работе в одной из омских школ: «Тамара Георгиевна! Тройку Вы мне все равно поставите — мы ведь с Вами винтики одной системы!»

Возможно ли вернуть страну к обязательному полному среднему образованию, не наступая при этом на те же «грабли»? Думаю, да. Но лишь в том случае, если ответственность за обязательное обучение в старшей школе будет делом не только учителей, но, как минимум, в равной мере старшеклассников, их родителей и органов местного самоуправления, которым соответствующие полномочия скорее всего делегирует государство. Учителям нельзя навязывать формальные критерии процента успеваемости, а дети со школьной скамьи должны знать, что даром в этой жизни ничего не дается. Полезно было бы вспомнить, например, опыт Чехословакии, в которой ученику, не освоившему школьную программу, выдавался аттестат с «неудами» по соответствующим предметам. Возможна и другая версия: в аттестате (свидетельстве) отмечается, программу каких классов и по каким предметам освоил ученик. Если число неосвоенных предметов превышает определенный их процент от общего количества, средняя школа оконченной не считается. Отмечу, что решить задачу обязательного полного среднего образования в современной России с ее колоссальным социальным неравенством будет на порядок труднее, чем было в СССР.

3. Несмотря на все эти оговорки, предполагаемая законодательная инициатива, «озвученная» Президентом перед выпускниками, должна быть поддержана сторонниками образования для всех. Если же Правительство задержится с соответствующим законопроектом, представителям образования в Парламенте следует внести его самостоятельно. Вот лишь несколько аргументов в защиту этой позиции:

— мировой опыт. Тенденция к всеобщему среднему образованию либо повышению числа лет обучения в школе отчетливо заметна в индустриально развитых странах;

— негативный отечественный опыт 1990-х гг. За это десятилетие по показателю среднего числа лет обучения работающего населения Россия отстала от США приблизительно еще на 2 года, что препятствует вхождению в «общество знаний»;

— сравнительно небольшие бюджетные затраты. Не располагаю последними данными, но во второй половине 1990-х гг., согласно официальным сообщениям Минобрнауки России, после 9-го класса продолжали учебу 96—97% детей. Если это действительно так, связанные с инициативой Президента дополнительные расходы составят около 1% от современных затрат на общее образование. С другой стороны, это будет стимулировать реализацию общеобразовательных программ в учреждениях начального и среднего профессионального образования;

— установка органам власти. Если по инициативе Президента Правительство внесет в Госдуму законопроект об обязательном и бесплатном среднем образовании, весьма вероятно, попытки официально ввести в школе плату за обучение прекратятся, как минимум, на несколько лет.

**Повторю: как бы заявление Президента ни удивило образовательное сообщество, мягко говоря, плохой стилистической и юридической формой, еще больше обрадовало оно позитивным содержанием. Впрочем, «цыплят по осени считают». Будем ждать обещанного.**

Опубликовано: Народное образование. 2005. № 7. С. 7—14.

## **ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: «ЛЕВЫЙ ПОВОРОТ» ИЛИ СИГНАЛ ПОВОРОТА?**

Выступление Президента РФ на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами Президиума Государственного Совета России 5 сентября текущего года в Большом Кремлевском дворце журналисты не без основания «окрестили» вторым президентским Посланием, призванным обнародовать представление власти о стратегических направлениях развития страны на ближайший год. О том, что таким образом была принижена роль первого Послания Президенту Федеральному Собранию, «озвученного» 25 апреля, говорить не приходится. В последние годы с практикой девальвации предусмотренных Конституцией социальных институтов и правил «политической игры» мы сталкиваемся регулярно. Вспомним хотя бы введение института полномочных

представителей Президента в Федеральных округах на фоне ослабления губернаторов или создание Общественной палаты как своеобразную компенсацию безропотной Думе. Сейчас речь не об этом. Выступление Президента 5 сентября — действительно факт чрезвычайной политической важности, пожалуй, превосходящий по своему значению Послание Федеральному Собранию (по крайней мере, в области социальной политики). Позднее, отвечая на вопросы граждан в рамках телемоста с населением 27 сентября, Президент конкретизировал некоторые позиции, однако все главное действительно было сказано именно в Кремле.

Гораздо менее убедительным представляется другой тезис, дружно скандируемый политологами и журналистами и тиражируемый средствами массовой информации. «Левый поворот: от Ходорковского до Путина», — так называлась программа на радиостанции «Эхо Москвы», в которой автору удалось принять участие. С тех пор о новой социальной политике российской власти и ее повороте влево читал и слышал без счета. Но прежде чем представить читателю несопадающие с общим мнением результаты «ума холодных наблюдений и сердца горестных замет», должен остановиться на одном вопросе, принадлежащем к числу азбучных истин политической науки.

### **Левые и правые: дважды испорченный политический компас**

Помните ли вы, читатель, как в знаменитом романе Жюль Верна «Пятнадцатилетний капитан» кок Негоро (он же пират Себастьян Перейра) обманул юного Дика Сенда, сначала подложив топор под компас, а затем выбросив его в море и тем самым заставив корабль вместо Америки причалить в Африке? Нечто подобное уже второй раз за последние неполные 20 лет происходит в России и приблизительно с теми же последствиями по причине сознательно созданной путаницы насчет азбучных истин политологии в отношении правых и левых течений (действий, курсов) в политике.

До 1989 г. оценка тех или иных политических ориентаций в России (тогда еще в Советском Союзе) совпадала с общепринятой в «цивилизованном» мире: социал-демократы, социалисты и коммунисты признавались левыми; противники социалистической идеи в любых ее формах — правыми. Иначе говоря, как и во всем мире, критерием деления на правых и левых служило отношение политических течений к идее социального равенства и, соответственно, ориентация на интересы общественных групп, выступающих в большей или меньшей степени либо его сторонниками, либо противниками.

Однако в 1989 г. эти общепринятые оценки общественных движений резко сменились на противоположные. В качестве ведущего, а зачастую единственного, ориентира на оси «право — лево» на словах было провозглашено отношение к демократии, а на деле — отношение к существовавшей тогда власти: левыми стали называть всех противников режима (и чем радикальнее, тем «левее»), правыми же — его сторонников.

До этого времени и в России никто не сомневался:

— «новый курс» Ф. Рузвельта — это поворот влево, что хорошо, поскольку впервые в истории США были созданы определенные социальные гарантии для работников;

— создание «скандинавской модели социализма» — также левый курс, причем много левее рузвельтовского, а в результате — более высокие, чем в США, места в мировом рейтинге индекса развития человеческого потенциала;

— «военный коммунизм» — это ультралевая политика, поскольку идея социального равенства была доведена до логического конца, до абсурда, и внедрялась с помощью насилия, а потому это плохо;

— НЭП — гораздо более правая политика, но более реалистическая, и потому это хорошо;

— сталинский «перелом» — вновь зигзаг в сторону левого радикализма;

— «хрущевская оттепель», косыгинская экономическая реформа, а спустя 20 лет и перестройка — новые сдвиги вправо и т. п.

Однако на рубеже 1990-х гг. нарождающаяся (как тогда многим казалось) демократия, подобно малому ребенку, не смогла (точнее, не хотела) различить, где у нее какая рука. Интересно, что в интервью западным средствам массовой информации политики, именовавшие себя левыми радикалами, правильно определяли свои позиции. Однако внутри страны абсолютное их большинство (включая Б. Ельцина, А. Яковлева и др.) закрывали глаза на то, что общество попало в «королевство кривых зеркал» и, похоже, склонно бы-

ло, скорее, издать декрет о признании левой руки в качестве правой, нежели вернуть народу нормальную политическую ориентацию.

Почему же возникла подобная aberrация политического зрения? Думаю, тому есть три причины.

Во-первых, во всем мире крайне левые и крайне правые имеют немало общего. Например, те и другие готовы применять насилие для достижения поставленных целей. Не зря говорят, что если очень далеко идти налево, обязательно выйдешь справа. Отечественные «консерваторы» на рубеже 1990-х гг., следовательно, и потому, дипломатично выражаясь, не были почитателями демократии, что они правые, а, напротив, потому, что чрезмерно левые.

Во-вторых, в политике советского руководства очень долго сочетались слишком левые («уравниловка») и некоторые правые (многократно уступающие современным, но все же существовавшие привилегии для правящей элиты) тенденции, а среди лозунгов правых радикалов (неограниченная частная собственность и социальное неравенство) встречались и левые (ликвидация все тех же привилегий), вплоть до близких к «грабь награбленное».

В-третьих, поскольку на рубеже 1990-х годов в России и других странах, переживших бархатные революции, в противоположность предшествующим эпохам, в роли радикалов (а затем революционеров) выступили правые, а в роли консерваторов — левые, диффузия политических противоположностей еще более усилилась. Последствия такого смешения и частичного взаимопревращения мы ощущаем и до сих пор.

В-четвертых, очевидно, мы имеем дело также с низким уровнем политической культуры одних, и сознательным желанием других использовать десятилетиями насаждавшиеся стереотипы: левые — те, кто за народ, хорошие; правые — против, плохие.

К чему приводила подобная путаница, легко проиллюстрировать на примерах. Так, для массового сознания левым радикалом был не только В. Ленин, но и ненавидящая его В. Новодворская. Для всех в мире М. Тетчер — безусловно, правый политик, однако в России ее сторонники считались левыми!

Как и у Жюль Верна, самым главным последствием испорченного политического компаса стало то, что абсолютное большинство населения страны не понимало и, похоже, не понимает до сих пор, к какому «континенту» на самом деле двигался (и движется) российский «корабль». Руководствуясь вторичными (если не третичными) политическими признаками («ругает начальство», «наведет порядок», «генерал», «крутой мужик», «вот это походка» и т. п.) люди сплошь и рядом избирают политиков, бесконечно далеких им по системе ценностей.

Когда дело было сделано, когда российский политический «корабль» вместо обещанной Европы или Северной Америки направился в Америку Южную, а затем, вопреки географии, в Южную Азию или даже в Северную Африку, «топор» из-под политического компаса вынули, и, следовательно, привыкшим уже ничему не удивляться гражданам вернули верное представление о том, с какой стороны у политиков левая рука, а с какой — правая. Однако в настоящее время политический компас, похоже, пытаются снова испортить, причем с двух сторон одновременно.

С одной стороны, часть политиков, объективно принадлежащих к левопатриотическому направлению (Н. Нарочницкая и др.), по религиозно-политическим причинам стремятся от него отмежеваться. Формальная аргументация при этом такова: деление на левых и правых нужно выводить не из раскладки депутатов Конвента в период Великой французской революции, но из Священного писания. При всем уважении к этой великой книге, не думаю, чтобы подобная методология имела отношение к науке: во-первых, вряд ли Господу было дело до таких мелочей, а во-вторых, мы в очередной раз рискуем разойтись в понимании элементарных вещей со всем остальным человечеством.

С другой стороны (и это много важнее), неверное представление о расстановке российских политических сил вновь насаждается властью, причем на сей раз (да простится мне каламбур) центром дезориентации стало понятие центризма. Как известно, властвующей российской элитой реализован политический суперпроект под названием партия «Единая Россия», которая объявлена политическим центром, призванным выразить настроения большинства народа и, соответственно, аккумулировать на выборах голоса этого большинства. Однако в действительности, если оценивать не PR-декларации, а политиче-

ские инициативы и результаты голосований, партия «Единая Россия» оказывается заметно правее политических организаций, обычно относимых и относящих себя к правым, в том числе «Союза правых сил», не говоря уже о «Яблоке». В одном из предвыборных интервью 2003 г. Б. Грызлов заявил приблизительно следующее (цитирую по памяти): «На каком основании правые критикуют «Единую Россию»? Ведь на самом деле именно ее фракции в Госдуме занимали наиболее последовательную правую позицию».

В данном случае будущий Председатель IV Госдумы был абсолютно прав: именно голосами фракций «Единство — Единая Россия», «Отечество — Единая Россия» и в большинстве случаев примыкавшей к ним ЛДПР в III Госдуме, а также фракции «Единая Россия» — в Госдуме IV созыва были приняты все законы, направленные на ликвидацию многочисленных социальных гарантий, и блокированы практически все законы противоположного содержания.

Разумеется, есть немало оснований утверждать, подобно Г. Саттарову, что в строго политологическом смысле действующая «партия власти» представляет собой, скорее, клиентелу, полностью подчиненную администрации Президента и не имеющую собственного политического лица. Однако в тех случаях, когда идеологические ориентации части политической элиты, объединенной в эту партию, все же проявляются, они оказываются право-консервативными, а отнюдь не «центристскими». Неслучайно Председатель Комитета Совета Федерации по международным делам М. Маргелов заявил о намерении «Единой России» устанавливать тесные связи именно с консервативными партиями Европы.

Быть может, наиболее яркой иллюстрацией последствий политической мимикрии правых под «центристов» может служить несоответствие между соотношением сил в IV Госдуме и настроений в обществе, выявленных опросом общественного мнения, который был выполнен Левада-центром. Имя Юрия Левады, имевшего мужество говорить правду и советской, и постсоветской власти, говорит само за себя. Предметом же опроса стала гипотетическая ситуация референдума по 17 ключевым вопросам жизни страны, предложенного левой политической оппозицией и запрещенного Центризбиркомом. Привожу результаты опроса.

Скажите, пожалуйста, в какой мере Вы согласны или не согласны со следующими высказываниями?

1 число — Совершенно не согласен / Скорее не согласен

2 число — Скорее согласен / Совершенно согласен

3 число — Не знаю / затрудняюсь с ответом

1. Минимальный размер оплаты труда должен быть установлен на уровне не ниже прожиточного минимума

9

90

2

2. Размер базовой части трудовой пенсии по старости должен быть установлен на уровне не ниже прожиточного минимума

5

93

2

3. Закон о замене льгот денежными компенсациями должен быть отменен; законом должно быть установлено право гражданина на выбор между льготами и денежными компенсациями

10

79

11

4. Размер оплаты жилья и коммунальных услуг в сумме не должен превышать 10% совокупного дохода совместно проживающих членов семьи

4

92

4

5. Необходимо отменить положения нового Жилищного кодекса, ухудшающие условия реализации конституционного права на жилище



- 6  
78  
16  
6. Государство должно восстановить дореформенные сбережения граждан  
4  
91  
5  
7. Необходимо обеспечить право на общедоступное и бесплатное дошкольное, среднее, профессиональное и высшее образование  
2  
97  
2  
8. Необходимо сохранить отсрочки от призыва на военную службу, действовавшие на 1 января 2005 г.  
12  
74  
14  
9. Недра, леса, водные и другие природные ресурсы, электростанции, предприятия ВПК, железные дороги, высоковольтные ЛЭП и магистральные трубопроводы должны находиться исключительно в государственной собственности  
5  
91  
4  
10. Необходимо восстановить государственную собственность на землю, кроме подсобных хозяйств, приусадебных, дачных, садово-огородных и гаражных участков  
10  
83  
7  
11. Необходимо установить повышенный налог на личные доходы, превышающие 10-кратный прожиточный минимум  
29  
58  
13  
12. Необходимо принять законы, устанавливающие нормы ответственности, вплоть до отставки, президента, правительства и губернаторов за снижение уровня жизни населения  
5  
87  
8  
13. Необходимо принять законы, предусматривающие право избирателей на отзыв депутатов, избираемых руководителей органов исполнительной власти всех уровней и президента  
5  
85  
10  
14. Руководители областей, краев и республик Российской Федерации должны избираться непосредственно гражданами этих субъектов Федерации  
10  
81  
10  
15. Не менее половины депутатов Государственной Думы должны избираться по одномандатным округам  
6  
59  
35

16. Каждая политическая партия, представленная самостоятельной фракцией в Государственной Думе, должна иметь право на 1 час эфира в неделю для изложения позиции на каждом из государственных федеральных и региональных теле- и радиоканалов

14

69

17

17. Законом должно быть установлено, что вопрос не может быть вынесен на референдум исключительно в случае, если он противоречит Конституции, а все иные ограничения для проведения референдумов должны быть отменены

6

64

29<sup>1</sup>. (В опросе участвовало 1000 россиян в возрасте 18 лет и старше. Ответы по некоторым вопросам приводятся в процентах от числа опрошенных. Сумма ответов может быть не равна 100% в результате ошибок округления. Статистическая погрешность данных исследования не превышает 4,3%).

Выводы очевидны.

Во-первых, если бы референдум был разрешен, инициаторы выиграли бы его по всем позициям, причем в абсолютном большинстве случаев — с разгромным счетом.

Во-вторых, если бы граждане России голосовали за политические течения не по вторичным признакам или указаниям «большого брата», но по близости системы ценностей, лево-патриотические партии и блоки должны были бы получить не менее 60% голосов. Именно к этому показателю приближаются результаты опроса по самым невыигрышным для организаторов референдума позициям, включая вопрос о введении прогрессивного налога с доходов, превышающих десятикратный прожиточный минимум. Однако в действительности в IV Госдуме, как известно, 2/3 голосов располагают правые псевдоцентристы.

В-третьих, правильное понимание левого (равно как и правого) поворота в политике вообще, в образовательной политике — в частности, необходимо не только с точки зрения политической грамотности, но и верного выбора политиков, которым доверят власть. Наряду с другими причинами, испорченный политический компас объясняет низкий уровень доверия населения к властным структурам, когда «избранники народа» принимают совершенно не те решения, которых ждут от них избиратели, а нередко решения, прямо противоположные.

Возвращаясь к интересующей нас области образовательной политики, следует подчеркнуть, что, наряду с общеполитологическим критерием, в данном случае можно использовать и критерий специальный: любые практические шаги, способные приблизить страну к осуществлению лозунга «Образование — для всех» — это левый поворот; любые практические шаги в сторону образования (или качественного образования) только для избранных — поворот правый.

*«Левый марш»: целых три с половиной шага?*

Разумеется, для того, чтобы оценить, куда в действительности намерена российская власть направить свои стопы в области образовательной политики, нельзя ограничиваться выступлением Президента 5 и 27 сентября. Для этого следует иметь в виду всю совокупность уже принятых и намеченных решений, включая законы, законопроекты, бюджетные проектировки и обязывающие концептуальные заявления. Среди таких документов отметим два:

— принятый Госдумой в первом чтении 22 сентября 2005 г. проект Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2006 год»;

— поступивший в Комитет Госдумы по образованию и науке проект доклада министра А. Фурсенко к заседанию Правительства РФ от 22 сентября 2005 г. «О мерах по развитию образования в Российской Федерации» (устный доклад министра на заседании Правительства отличался от письменного текстуально, но не концептуально).

Несмотря на многочисленные декларации о намерении обеспечить равные стартовые условия для получения образования, которыми изобилуют публичные выступления официальных лиц и даже официальные документы<sup>2</sup>, действительных шагов влево (т. е. в направлении выравнивания возможностей реализации права на образование) в образовательной политике пока обещано (но еще не сделано) только четыре (точнее, три с половиной). При этом один из них относится преимущественно к области профессионального образования, а два с половиной — к области образования общего.

1. Безусловно, главным шагом влево в отечественной образовательной политике стало заявление Президента о намерении вернуть страну к полному среднему образованию. Выступая перед выпускниками московских школ 20 июня в Кремле, В. Путин предложил внести изменения в действующее законодательство об образовании для того, чтобы «такие понятия, как общее образование и так называемое полное среднее, были идентичными, чтобы именно оно — общее среднее образование — было и обязательным, и бесплатным». Анализ этой законотворческой инициативы был предложен автором читателям «Народного образования» в статье «Июньские новеллы образовательной политики»<sup>1</sup>. Из проекта доклада министра образования и науки на заседании Правительства 22 сентября мы узнаем некоторые подробности.

Во-первых, по мнению А. Фурсенко, в России не получает среднего (полного) общего образования око 15% молодых людей. Поскольку в конце 1990-х гг. Минобразования России оперировало показателями 3—4%, остается открытым вопрос: либо в стране мониторинг образовательных процессов стал лучше (или честнее), либо число таких детей за последние 7—8 лет увеличилось втрое или вчетверо.

Во-вторых, из проекта доклада министра образования и науки к заседанию Правительства 22 сентября 2005 г. мы узнаем о предполагаемой юридико-технической форме реализации идей Президента. Цитирую:

«В настоящее время в Российской Федерации общее образование включает в себя три ступени: начальное общее, основное общее и среднее (полное) общее образование, что соответствует двум уровням общего образования — основное общее образование и среднее (полное) общее образование.

В соответствии со статьей 43 Конституции Российской Федерации уровень основного общего образования является обязательным.

В связи с этим предлагается введение обязательного среднего (полного) общего образования посредством законодательного установления в Российской Федерации одного уровня общего образования — основное общее образование с общим сроком обучения 11 лет, состоящего из трех ступеней: начальное общее образование, базовое общее образование и среднее (полное) общее образование.

Название единого уровня общего образования «основное общее образование» будет также соответствовать разделению общеобразовательных программ согласно п.1 ст. 9 Закона РФ «Об образовании» на основные общеобразовательные программы и дополнительные общеобразовательные программы».

О, «всесильный» (в руках власть имущих) русский язык и несчастная логика! Их-то можно «насиловать» без оглядки на Уголовный кодекс. Оказывается, при желании можно включить полное образование в основное, но при этом так, что в полное будет входить еще и базовое!

Вряд ли нужно напоминать мало-мальски образованному читателю, не являющемуся высокопоставленным государственным чиновником, что термины «базовый» и «основной» в русском языке практически являются синонимами, а что-либо полное никак не может стать частью «основного», но, напротив, должно надстраиваться над ним. Читатель, знакомый с действующим образовательным законодательством, наверняка знает и то, что различия между основными и дополнительными образовательными программами не имеет отношения к уровням образования, поскольку те и другие могут реализовываться на каждом уровне — от дошкольного до высшего и послевузовского (см. п. 3 все той же 9-й статьи).

Однако, если отвлечься от логического абсурда, не укладывающегося ни в один известный автору тип логики, идею возврата страны к обязательному среднему образованию следует приветствовать. Помимо выравнивания образовательных возможностей, такое возвращение позволило бы действительно сократить перегрузки без ухудшения качества образования или введения всеобщей принудительной платы за него посредством обратного перехода от концентрической системе преподавания предметов к линейной. На

---

См., например, документ «О приоритетных направлениях развития образовательной системы в Российской Федерации», в основном одобренный Правительством 9 декабря 2004 г.

<sup>1</sup> См.: Народное образование. 2005. № 7. С. 7—14.

взгляд автора, заслуживает принципиальной поддержки и заявленный министром А. Фурсенко срок получения нового «основного общего образования» — 11 лет.

Разумеется, при этом остается много технологических вопросов, в том числе и по тексту проекта доклада министра на заседании Правительства. Цитирую доклад:

«С введением обязательного среднего (полного) общего образования необходимо будет установить обязанности образовательных учреждений, принимающих на обучение лиц, освоивших ступень базового общего образования, реализовывать программы среднего (полного) общего образования». — Не означает ли это, что ответственность за нововведение намереваются полностью возложить на учителя, причем за ту же зарплату? Это мы уже пробовали во вполне благоприятных советских условиях. Не получилось. Теперь без поддержки государства и органов местного самоуправления не получится тем более.

Продолжу цитирование: «Указанные законодательные и нормативные правовые изменения потребуют тщательной апробации моделей введения обязательного среднего (полного) общего образования. Необходимо будет апробировать более доступные для освоения стандарты среднего (полного) общего образования, которые должны включать в себя в большей степени осваиваемые учащимися способности и компетентности, нежели чем объем запоминаемой информации. Указанные компетентности могут быть освоены как на материале учебных предметов инвариантной части базисного учебного плана общеобразовательных учреждений Российской Федерации, так и на материале образовательных программ начального профессионального образования». — На взгляд автора, модный компетентностный подход должен не заменять «знаниевую» школу, ни в коем случае не сводиться исключительно к функциональной грамотности, но, напротив, дополнять ее, помогая ребенку получать новые знания уже не в виде «мертвого груза», но новых способностей. Заявление же о том, что компетентности можно развивать, не осваивая инвариантной части базисного учебного плана общеобразовательных учреждений, заставляет сомневаться насчет того, действительно ли полное среднее образование собираются давать всем.

А вот еще цитата из проекта доклада министра: «В перспективе также одной из задач станет возможное обновление структуры общего образования, имея в виду введение ступени предшкольного (элементарного)<sup>1</sup> общего образования и трехлетней старшей школы». — Совсем недавно в рамках проекта по введению 12-летки Российская Академия Образования высказывалась за то, чтобы старшая ступень школьного образования была двухлетней. Интересно, насколько концепция трехлетней старшей школы проработана отечественной педагогической наукой и обсуждена с образовательным сообществом? Во всяком случае, в думский Комитет по образованию и науке подобная информация поступает впервые.

Короче: бывшая левая, а ныне общецивилизационная идея создания каждому ребенку условий для получения полного среднего образования принесет стране немалую пользу, если не будет выхолощена или извращена правящей бюрократией, которую, вопреки М. Веберу, никак нельзя считать «рациональной».

2. Вторым важным шагом влево должен стать известный законопроект о предоставлении контрактникам, отслужившим полный срок, права на бюджетное высшее образование в сочетании с предварительной на бюджетной основе довузовской подготовкой. Правда, этот законопроект инициирован не Минобрнауки, а, видимо, Генштабом; подготовлен он не в целях обеспечения социальной справедливости, но ради комплектования армии; и, наконец, по непонятным причинам в Госдуму до сих пор (сентябрь 2005 г.) не внесен, хотя и прошел так называемое нулевое чтение в соответствующей комиссии Генсовета «Единой России».

Тем не менее, это предложение, с одной стороны, должно стать стимулом к армейской службе (причем не «палочным», а вполне реальным), и, с другой стороны, шагом в сторону ограничения неравенства образовательных возможностей, поскольку современная российская армия, как известно, вновь стала рабоче-крестьянской по солдатско-сержантскому составу. Именно поэтому данный проект должен оцениваться как шаг влево.

<sup>1</sup> О предложениях по введению «предшкольного» образования см.: Кудрявцев В. Детский ад // [www.RG.ru/2004/12/10/shkola.html](http://www.RG.ru/2004/12/10/shkola.html); Смолин О. Крестики-нолики // Народное образование. 2005. № 1. С. 20—27.

Движение в том же направлении фиксирует и конкретизирует и следующее предложение министра:

«Предстоит разработать механизмы предоставления возможностей военнослужащим срочной службы получить в специальных учебных центрах гражданские дипломы о начальном профессиональном образовании, возможностей контрактникам готовиться к поступлению в высшие учебные заведения. Создание каждого из 100 учебных центров в армии обойдется приблизительно в 5 млн. руб. Не менее 5000 контрактников должны получить возможность в армии готовиться к поступлению в высшие учебные заведения».

*Единственным вопросом здесь остается цифра в пять тыс., ибо, согласно законопроекту, право на бюджетное высшее образование и довузовскую подготовку должны были получить все отслужившие по контракту без исключения.*

3. Разумеется, заслуживает поддержки и, более того, давно «перезрело» ведение дополнительного денежного вознаграждения (на самом деле — лишь частичной компенсации) за классное руководство, в том числе для учителей начальных классов, в первую очередь — в классах с высокой наполняемостью. Хотя размер «дополнительного вознаграждения», скорее всего, будет различным в разных субъектах Российской Федерации, это предложение заслуживает поддержки и должно быть оценено как шаг влево как с точки зрения оценки труда учителя, так и с точки зрения права ребенка на образование, — права, которое, как известно, и в реальности, и по закону включает не только обучение, но и воспитание. Действующий Закон РФ «Об образовании» даже справедливо ставит воспитание на первое место.

4. Явно позитивным полшагом влево следует признать и новую инициативу руководства Минобрнауки о введении в структуру образовательных стандартов условий осуществления образовательной деятельности, что, как отмечено в уже цитируемом проекте доклада министра Правительству РФ, «обеспечит равные возможности обучающихся в освоении программ среднего (полного) общего образования».

Действительно, невозможно требовать высокого качества подготовки выпускников при отсутствии необходимых условий образования. Эта инициатива особенно важна после того, как правительственным законом «о монетизации», отменившим 112 федеральных законодательных актов и «секвестрировавшим» 152 закона, образовательное законодательство разрушено именно в части, призванной обеспечить уровень финансирования школы, зарплату и другие составляющие социального статуса педагога, а также социальные гарантии для учащихся.

**Что же касается осторожной оценки автором данной инициативы как полшага, то связана она с двумя обстоятельствами.**

Во-первых, на протяжении нескольких лет Комитет по образованию и науке III Госдумы именно эту идею хотел сделать центральной в проекте Федерального Закона «О государственном стандарте общего образования», однако каждый раз наталкивался на категорические выражения со стороны Минфина и администрации Президента. Есть все основания сомневаться, что новому Минобрнауки эти возражения удалось преодолеть.

Во-вторых, в качестве «цены» вопроса о введении в стандарт условий осуществления образовательной деятельности представители Минобрнауки выдвинули отказ от минимального содержания государственных образовательных стандартов, как минимум, в отношении средней школы.

Как уже приходилось говорить автору, эта идея фактически разрушает саму концепцию образовательных стандартов. Приведу лишь несколько аргументов.

Аргумент первый: если в каждой школе ребенка будут учить, чему и когда считают нужным, обеспечить качество образования и академическую мобильность (например, при переезде в другой город) окажется практически невозможно. Невозможно даже в том случае, когда учить будут в принципе одному и тому же, но в совершенно разное время. Ребенку, родители которого перебрались из села в город, в другой район города, в другой регион или просто в другую школу в рамках своего микрорайона, вполне вероятно, придется повторить часть уже изученных курсов, но зато самостоятельно наверстывать курсы, пройденные его новыми одноклассниками. Ясно, что сделать это можно только с помощью репетиторов или платных дополнительных занятий со школьными учителями.



Аргумент второй: до того времени, как Минобразования России превратилось в Минобрнауки, его высокопоставленные представители регулярно утверждали, что для сохранения единого образовательного пространства страны необходимо задать на федеральном уровне не менее 75% содержания образования. Более того, именно с их подачи соответствующая норма была заложена в проект федерального закона<sup>1</sup>. Вряд ли национальные интересы меняются вместе с перестановкой людей в управленческих структурах.

Аргумент третий: в большинстве своем образовательное сообщество, по-видимому, не осознает, что под лозунгом расширения академической самостоятельности школы Минобрнауки фактически предлагает такую самостоятельность резко ограничить. Логика высокопоставленных чиновников состоит при этом в следующем:

— утверждение минимального содержания образования всегда представляет большие трудности, ибо вызывает острые дискуссии между сторонниками различных педагогических школ и направлений в рамках образовательного сообщества. Любой стандарт подвергается и будет подвергаться критике, а потому много удобнее не принимать его вовсе;

— напротив, учебные программы для школы Министерство спокойно утвердит самостоятельно, заодно переведя их из статуса примерных в ранг обязательных. Никаких дополнительных забот по части организации общественного обсуждения и согласования различных позиций у чиновников при этом не будет.

Противники существования образовательных стандартов и сторонники их либерализации, поддерживая идеи Министерства, благополучно попадают в ловушку: для каждого грамотного специалиста совершенно очевидно, что регулирование посредством обязательных учебных программ на порядок жестче регулирования посредством образовательных стандартов, включая минимальное их содержание.

Рациональных зерна в предложениях Минобрнауки относительно стандартов лишь два: с одной стороны, стандарты высшего профессионального образования не могут повторять школьных, но, напротив, их необходимо сделать гораздо менее жесткими; с другой стороны, стандарты не должны лишать свободы экспериментальные школы, деятельность которых следует оценивать исключительно по результату. Однако обе эти проблемы легко решаемы без очередного усечения прав граждан в области образования.

Правый уклон при левом PR-е.

Перечисленными выше инициативами Президента и Правительства широко разрекламированный левый поворот в образовательной политике практически исчерпывается. Подчеркну: в настоящее время речь идет, преимущественно, о виртуальных шагах, ибо ни один из них (за исключением повышения надбавок за классное руководство, которые, по заявлению Минфина, предусмотрены в трансфертах регионам) не реализован в виде законопроекта, официально внесенного в Госдуму. Напротив, если все будет, как обещано, шагов вправо отечественная образовательная политика сделает значительно больше, а некоторые из них уже стали реальностью. Назовем наиболее значимые.

#### **1. Рост объема и доли средств Федерального бюджета, выводимых из экономики (так называемая стерилизация доходов и денежной массы).**

Часть отечественных праволиберальных экономистов подкрепляют утверждение о левом повороте во внутренней политике страны, ссылаясь на то, что в последние годы растет доля валового внутреннего продукта, собираемого в Федеральный бюджет. Действительно, если судить по показателям, утвержденным Федеральными законами о Федеральном бюджете на 2004, 2005 и 2006 гг., эта доля составила, соответственно, 17,9%, 17,77% и 20,7%. Казалось бы, сделан шаг влево. Ведь большой бюджет в странах Европы действительно является условием осуществления социальных программ, а потому доля бюджетных расходов в Европе существенно выше, чем в США.

Однако Россия — не какая-нибудь Германия. Здесь деньги в Федеральный бюджет собирают не для того, чтобы платить зарплату и пенсии, но для того, чтобы... увеличивать бюджетный профицит и вкладывать его в иностранные ценные бумаги. Доля законода-

<sup>1</sup> Проект федерального закона № 117605—3 «Об основных положениях, о порядке разработки и утверждения государственных образовательных стандартов общего образования» внесен в Государственную Думу 20.07.2001 депутатами Государственной Думы А. В. Шишловым, О. Н. Смолиным, И. И. Мельниковым, С. В. Иваненко, С. С. Митрохиным, А. М. Шелеховым, В. Н. Ивановой, Т. В. Плетневой, Ф. Г. Зиятдиновой и членом Совета Федерации В. В. Сударенковым.

тельно утвержденных расходов федерального бюджета в 2004—2006 гг. составила лишь: 17,4%, 16,3% и 17,5%. Зато постоянно рос плановый профицит: 2004—83,4 млрд. руб. (0,5% ВВП), 2005—278,1 млрд. руб. (1,5% ВВП), 2006—776 млрд. руб. (3,2% ВВП). По оценкам известного экономиста и члена бюджетного Комитета Госдумы О. Дмитриевой, в консолидированный бюджет России государство собирает до 40% ВВП, что существенно меньше, чем в большинстве стран Европы, но больше, чем в США. Расходы же всех уровней составляют около 30% ВВП. Иначе говоря, до 10% валового внутреннего продукта просто выводится из экономики!

Вопрос об экономическом смысле российского бюджетного профицита и стабилизационного фонда стал предметом острой полемики на пленарном заседании Госдумы 22 сентября 2005 г. при обсуждении в первом чтении проекта федерального бюджета на 2006 г. Вот лишь некоторые высказывания оппонентов (цитируется по стенограмме пленарного заседания).

А. Кудрин, министр финансов Российской Федерации: «...В девяти нефтяных странах, таких, как Алжир, Индонезия, Нигерия, Катар, Венесуэла, Иран, Мексика, Кувейт средняя цена на нефть типа «Брент» при расчете расходов бюджета по 2005 г. включительно составляла 28 долл. за баррель. Таким образом, все нефтяные страны очень консервативно подходят к своим расходам, и все они также имеют свои стабилизационные нефтяные фонды, в которых накапливают дополнительные средства. На 2006 г. такие страны, как Норвегия, Кувейт, Индонезия, закладывают цену на нефть в среднем в размере 35,2 долл. за баррель для целей бюджетного планирования». (Справка для читателя: российский бюджет на 2006 г. рассчитан, исходя из цены отечественной нефти марки «Юралс» в 40 долл. за баррель).

О. Дмитриева, независимый депутат Госдумы от Санкт-Петербурга, доктор экономических наук, экс-министр труда РФ: «...погрешность в расчетах правительства при расчетах бюджета нарастает год от года: в 2002 г. ошибка в расчетах, разница между утвержденным и исполненным бюджетом, составляла 3%, в 2003 г. она уже составила 7%, в 2004 г. — 25%, а в 2005 г. погрешность в расчетах была уже 50%.

Уважаемая партия власти «Единая Россия», вы, голосуя каждый раз за такой бюджет, развратили правительство, поэтому оно уже не считает должным адекватно считать расходы и доходы бюджета, и поэтому погрешность счета составляет уже 50%. В результате бюджет страны, который мы здесь утверждаем, превращается в фикцию...

Что такое профицит бюджета? Это, безусловно, тормоз экономического роста... Расчеты показывают, что если бы только половина поступлений Стабилизационного фонда в 2005 г. была бы использована внутри страны, то это дало бы плюс 3% к экономическому росту». (Эти данные совпали с расчетами другого известного экономиста С. Глазьева, который полагает, что политика искусственного бюджетного профицита замедлила рост страны в 2005 г. на 6% ВВП).

Продолжу цитирование выступления О. Дмитриевой: «На все, что я сказала, может быть только один контраргумент — что вот есть страна Норвегия, в которой и профицит, и стабилизационный фонд, и тем не менее там все хорошо». Однако «средняя заработная плата в России составляет 200 долл. США, или в пятнадцать раз меньше, чем в Норвегии; бюджетная сетка на 2006 г. ниже прожиточного минимума, полностью, кроме 17-го и 18-го разрядов, а ежемесячное пособие на детей составляет 2,5 долл. США, что в шестьдесят два раза ниже, чем в Норвегии. А по статистике ООН Россия сейчас занимает сто сорок восьмое место по качеству жизни, опережая лишь страны «черной» Африки, Центральной. Поэтому, для того чтобы никогда не подняться выше этого сто сорок восьмого места, чтобы навсегда затормозить экономический рост и законсервировать социально-экономическую отсталость, мы ежегодно, из года в год изымаем из экономики страны от 7 до 10% ВВП.

Поэтому если для Норвегии и профицитные бюджеты, и стабилизационный фонд — это попытка продлить процветание для будущих поколений, то в наших условиях это непонятное, необъяснимое стремление законсервировать нищету и отсталость для всех будущих поколений».<sup>1</sup>

Представляя возможность читателю самостоятельно судить о том, чьи аргументы убедительнее, позволю себе только две реплики.

<sup>1</sup> В обоих случаях цитируется по стенограмме пленарного заседания Государственной Думы. 2005. 22 сент.

Во-первых, по поводу запугивания всплеском инфляции в случае использования бюджетного профицита на нужды людей. Напомню, что существует, как минимум, два примера, опровергающих это расхожее убеждение. Так, в августе 2005 г. пенсии были повышены (хотя и незначительно), однако инфляция имела отрицательное значение, т. е. средние цены даже немного упали.

Еще более важна история декабря 2004 г., когда по причинам непереворотности финансовой бюрократической машины, требующей, чтобы бюджетные средства были обязательно истрачены до конца календарного года, в экономику было вброшено около 260 млрд. руб. Проведенные затем специальные экономические исследования показали, что на инфляции это не сказалось практически никак.

Более того, сам А. Кудрин в одном из интервью высказал предположение, что в случае использования стабилизационного фонда внутри страны дополнительная инфляция составила бы 6—8% в год. Иначе говоря, именно такова цена удвоения заработной платы, пенсий и социальных пособий. Уверен: абсолютное большинство граждан не посчитали бы ее чрезмерной.

Во-вторых, по поводу еще более популярной угрозы отечественных «финансистов», что деньги в России разворуют. Слушая, как убежденно произносят это высокопоставленные российские чиновники, невольно начинаешь верить: и правда, разворуют — они сами или их доверенные фирмы.

## **2. Предполагаемое финансирование образования в проекте Федерального Закона «О Федеральном бюджете на 2006 г.».**

Образовательное сообщество уже привыкло к тому, что в последние годы образование, по крайней мере формально, признавалось государством в качестве одного из приоритетов при формировании Федерального бюджета. В проекте бюджета на 2006 г. таких приоритетов три:

- финансирование социальных реформ;
- модернизация военной организации государства;
- развитие социальной инфраструктуры.

На сей раз образования среди них нет. Причем его присутствие среди приоритетов не обязательно означало высокий рост финансирования, зато отсутствие на расходах в сфере образования сказалось немедленно.

Если в целом расходная часть бюджета в следующем году вырастет на 40%, а расходы на здравоохранение — на 70%, то рост бюджетных затрат на образование составит (без учета компенсаций за утрачиваемые налоговые льготы, предусмотренные для федеральных образовательных учреждений) менее 30%. В том числе расходы на переподготовку и повышение квалификации кадров вырастут на 65,7%, на начальное профессиональное образование — на 57,7%, на высшее образование — на 38,5%, на среднее профессиональное образование — на 6,9%. Как видим, три показателя из пяти, включая суммарный рост расходов на образование, ниже показателя прироста расходной части бюджета. При подобной бюджетной политике задача вхождения страны в информационное общество представляется едва ли разрешимой.

## **3. Форсированное введение новых финансовых механизмов в образовании.** Цитирую выступление Президента в большом Кремлевском дворце 5 сентября:

«В течение 2006 года надо завершить переход к так называемому нормативному финансированию учебного процесса, при котором бюджетные средства следуют за учащимися».

Глубоко убежден и, пользуясь случаем, хочу повторить еще раз: все деньги в образовании не могут распределяться по подушевому принципу, следовать за учеником. В этом случае в России практически неизбежно будут закрыты большинство сельских школ (особенно малокомплектных), небольшие школы для творчески одаренных детей и т. п. Помимо этого неизбежно вырастет неравенство в финансовом обеспечении между поселениями, находящимися в разных климатических условиях (например, на севере и на юге моей Омской области или Красноярского края). Весь мировой опыт показывает, что в случае распределения финансовых потоков исключительно по подушевому принципу, резко растет неравенство образовательных возможностей, а потому развитые страны столь примитивной схемы не применяют, но используют более сложные формулы, корректирующие недостатки подушевого принципа. Так поступили, например, в Великобри-

тании. Однако российские квазиреформаторы, по-видимому, не желают учиться на чужом опыте, предпочитая «разбивать лоб» в собственной стране.

**4. Линия Правительства и подконтрольного ему думского большинства на ликвидацию введенных защитниками образования в парламенте и долгое время сохранявшихся налоговых льгот для образовательных учреждений.** Как известно, с 1 января 2006 г. прекращают действовать федеральные льготы по земельному налогу и налогу на имущество. Правда, для образовательных учреждений в федеральном бюджете на 2006 г. предусмотрены компенсации в объеме, соответственно, 5,9 и 2,7 млрд. руб.

Однако, во-первых, средства выделены лишь для федеральных учебных заведений; во-вторых, опыт применения земельного налога в Москве показывает, что эти компенсации не покрывают реальных расходов; в-третьих, для негосударственного сектора в образовании никаких компенсаций не предусмотрено вовсе, что означает неравные условия конкуренции и антистимулы к развитию материально-технической базы; в-четвертых, концепция равного налогообложения коммерческого и некоммерческого секторов прямо противоречит практике и тенденциям развития «цивилизованных» стран.

В итоге сокращение налоговых льгот неизбежно приведет к повышению платы за обучение в негосударственных образовательных учреждениях и, с высокой вероятностью, для «внебюджетников» в учреждениях государственных и муниципальных. В общей сложности в высших учебных заведениях России на платной основе учится около 3,5 млн. студентов, причем отнюдь не только из семей с высокими доходами, но также с доходами средними, а иногда даже из представителей «низшего класса» (в этом случае обучение оплачивают совместно родители, бабушки, дедушки, а иногда братья и сестры).

Поскольку речь идет об ограничении права на образование для значительных групп населения, сокращение налоговых льгот должно оцениваться как сдвиг образовательной политики вправо<sup>1</sup>.

**5. Сокращение числа бюджетных учебных мест в вузах. Цитирую проект доклада министра к заседанию правительства 22 сентября:**

*«Контрольные цифры приема на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием на 2005 г. установлены в объеме 585 582 человека, в том числе по очной форме обучения — 403 521 человек, что меньше контрольных цифр приема на 2004 г. соответственно на 25 244 и 3 639 человек. Сокращены неоправданно завышенные приемы по непрофильным для вузов направлениям подготовки».*

Итак, если внебюджетных студентов неприятности ожидают в 2006 г., то студенты бюджетные получили их уже осенью 2005 г. в виде сокращения набора на бесплатные места. Правда, сокращение это пока не слишком велико (около 8% в целом и менее 1% по очной форме обучения).

Однако, во-первых, после обвала в начале 1990-х бюджетный набор на протяжении целого десятилетия неизменно рос; во-вторых, судя по контексту доклада министра, связывающего сокращение набора с уменьшением числа выпускников средней школы, количество бюджетных студентов предполагается сокращать и впредь; в-третьих, отменив с помощью Федерального Закона № 122 («о монетизации») положение статьи 2 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», запрещавшее сокращение числа студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета, Правительство, не нарушая закона, может сократить это число до 170 студентов на 10 тыс. населения (т. е., как минимум еще на 7%), а затем с помощью «главных радетелей» молодежной политики — партий «Единая Россия» и ЛДПР еще раз изменить закон в сторону ограничения права человека на образование.

Об этом почти открытым текстом говорил и сам министр образования и науки: «Установление государственного задания на подготовку специалистов позволит ... пересмотреть подходы к определению количественных параметров бюджетного финансирования выс-

<sup>1</sup> Хотя, на взгляд автора, это спорно, в политической науке принято рассматривать низкие налоги как атрибут правой политики, а высокие — левой. Что касается налоговых льгот для некоммерческого сектора, то этот принцип вошел в круг общецивилизационных, основываясь как на правых предпосылках (возможность самостоятельно зарабатывать средства), так и на идеях левого толка (поддержка социально ориентированной деятельности).

шего образования, предусмотренных федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

**6. Предполагаемое начало фактической приватизации образовательных учреждений.** Обратимся еще раз к тексту проекта доклада министра образования и науки на заседании Правительства:

*«Повышение эффективности институционального управления в условиях изменений организационно-правовых форм деятельности учебных заведений..., которое обеспечит условия для роста экономической самостоятельности образовательных учреждений, усилит их ответственность за конечные результаты деятельности, повысит результативность и прозрачность финансирования сферы образования».*

Разумеется, речь идет все о тех же геростратовски «славных» АУ (автономных учреждениях) и (или) ГАНО (государственных автономных некоммерческих организациях), против которых уже на протяжении нескольких лет категорически возражает профсоюз работников образования и науки, руководство Российского Союза ректоров и абсолютное большинство образовательного сообщества в целом. Поскольку автору на страницах журнала «Народное образование» неоднократно доводилось высказываться по этому поводу (См. статьи: «Крестики, нолики» в № 1 за 2005 г. и «Июньские новеллы образовательной политики» в № 7), рискну лишь напомнить читателю отрывок из собственного выступления на VI съезде Российского союза ректоров 7 декабря 2000 г.:

*«Здесь уважаемый мною Дмитриев Михаил Эгонович доказывал, что менять статус образовательных учреждений нужно для того, чтобы мы получили больше свободы. Коллеги, конечно, мы знаем случаи, когда заключенный, чтобы вырваться из заключения, отрубал себе руку или ногу. Но я не помню, чтобы он отрубал себе голову. Мы прекрасно понимаем, что изменение статуса образовательных учреждений может открыть дорогу чему угодно: чрезмерной коммерциализации, приватизации образования, отмене конституционных гарантий. Мы знаем, что статья 43 Конституции гарантирует права граждан на бесплатное образование в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, а не в каких-то организациях с особым статусом. Сохраняться ли эти гарантии, если мы изменим статус государственных учреждений? Сомневаюсь».*

Что касается намерения в очередной раз повысить прозрачность потоков, направляемых образовательным организациям, то стоит напомнить: казначейская система, повязавшая их, что называется, по рукам и ногам, была введена именно в целях повышения прозрачности и предотвращения злоупотреблений. Теперь нам говорят, что во имя той же «великой цели» необходимо отказаться от казначейской системы и превратить государственные и муниципальные учреждения в АУ и ГАНО, т. е. с точки зрения финансовой самостоятельности вернуть положение, существовавшее в соответствии с законом РФ «Об образовании» до принятия гражданского и бюджетного кодексов!

Поскольку массовая приватизация образования не проводилась ни правыми, ни левыми, ни в индустриально развитых странах, ни в европейских странах с переходной экономикой, а последствия такой приватизации в виде скачкообразного роста неравенства прав граждан в области образования совершенно очевидны, мы в данном случае имеем пример крайне правой политики, правда, пока на уровне возможности, а не действительности, однако возможности более чем реальной.

**7. Резкое снижение темпов роста реальной заработной платы работников системы образования.**

Напомню: в текущем году зарплата педагогических работников поднималась дважды: на 20% с первого января и на 11% с 1 сентября. Ожидаемая в течение года инфляция, по данным Правительства, составит около 10%, по данным независимых экспертов (например, О. Дмитриевой) — 11%, по прогнозам экспертов Международного Валютного Фонда — почти 13%. В итоге рост зарплаты за вычетом инфляции предполагается от 18 до 21%.

Согласно федеральному бюджету на 2006 г., картина выглядит много хуже. Повышение зарплат работникам федеральных бюджетных учреждений ожидается трижды:

— с 1 марта на 8%;

— с 1 мая ставка первого разряда вырастет вместе с минимальной зарплатой с 800 до 1100 руб. (на 37,5%) и, соответственно, ставку 18 разряда предполагается поднять та-



ким образом, чтобы между минимальной и максимальной ставками сохранился коэффициент 1—4,5;

— с 1 сентября предлагается увеличить ставки 2—17 разрядов на 40—275 руб.

В совокупности это должно обеспечить рост номинальной заработной платы на 20% при ожидаемой инфляции 8,5% и ожидаемом росте прожиточного минимума приблизительно на 10,5%. Таким образом, если бюджет будет исполнен, зарплата педагогов федеральных учебных заведений в 2006 г. вырастит с учетом инфляции — на 11,5%, с учетом роста прожиточного минимума на 9,5%, т. е. с темпом роста в два раза ниже, чем в 2005 г. (Напомню еще раз: профицит бюджета, предполагается увеличить практически в 3 раза).

Эксперты ЦК профсоюза работников народного образования и науки рассчитали, на сколько вырастет зарплата вузовских преподавателей с учетом всех ожидаемых повышений и какой она окажется в сентябре 2006 г. Приведу данные из письма заместителя председателя ЦК профсоюза В. Дудника, адресованного депутатам Госдумы:

**Предполагаемые размеры оплаты труда преподавателей федеральных вузов  
в 2005 — 2006 гг. с учетом всех доплат и надбавок**

Должность	Разряд	С 1 сентября 2005 г. по 28 февраля 2006 г.	С 1 марта 2006 г. по 30 апреля 2006 г.	С 1 мая 2006 г. по 31 августа 2006 г.	С 1 сентября 2006 г. по 31 декабря 2006 г.
Стажер	8	1766	1895	1976	2097
Ассистент	9	1926	2068	2152	2295
Ассистент	10	2102	2258	2350	2504
Ассистент	11	2294	2466	2570	2735
Ассистент, к.н.	12	3362	3547	3657	3744
Ст. преподаватель	13	2646	2846	2966	3164
Ст. преподаватель, к.н.	14	3738	3953	4086	4295
Доцент без степени	14	3913	4214	4400	4693
Доцент, к.н.	15	5104	5429	5624	5947
Доцент, д.н.	16	6018	6368	6578	6963
Профессор, к.н.	16	6042			
	6442	6682	7122		
Профессор, д.н.	17	7026	7456	7722	8109

Если считать рост заработной платы по отношению не к средней инфляции, но к повышению цен на товары первой необходимости, совокупность которых охватывается понятием «прожиточный минимум», картина окажется еще более печальной, ибо прожиточный минимум растет примерно в 1,5 раза быстрее средней инфляции, а тарифы на коммунальные услуги — почти в 3 раза быстрее. Рост последних в 2005 году составил приблизительно 35%, а в следующем году ожидается не менее 30%. Даже министр А. Фурсенко в не раз уже цитируемом проекте доклада к заседанию Правительства вынужден был констатировать:

**«Прогнозируется, что среднегодовой прожиточный минимум для трудоспособного населения за 2006 г. составит 3 250 руб., что больше тарифной ставки (оклада), соответствующей 14 разряду ЕТС (оплата труда 98,2% педагогических работников осуществляется с 7 по 15 разряды.)»**

Согласно заключению Комитета Госдумы по труду и социальной политике по прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2006 г., прожиточный минимум трудоспособного населения в среднем за 2006 г. должен составить не 3 250, а 3 375 рублей, и, соответственно, ниже этого показателя окажется ставка уже не 14, 16 разрядов единой тарифной сетки.

**8. Номинальное повышение стипендий.** Собственно говоря, студентам вузов повышать их не собираются вовсе, а студентам ссузов и учащимся ПТУ поднимут в «целых» полтора раза — со 140 до 210 руб.

Считается, что студенты вузов получили свое в 2005 г. в виде двукратного повышения стипендий на 100 руб. с 1 апреля и с 1 сентября. Между прочим, этим студенты обязаны, скорее всего, московским, красноярским и другим «товарищам по классу», принявшим участие в апрельских акциях протеста и Российской ассоциации профсоюзных организаций студентов, организовавшей эти акции. Во всяком случае, попытки автора и других представителей образования в Госдуме добиться принятия поправок о повышении студенческих стипендий в полтора раза с 1 января 2005 г. были провалены, как обычно, фракциями «Единая Россия» и ЛДПР.

Полуторократное повышение стипендий в ссузах и ПТУ выглядело бы внушительным, когда бы (1) оно не составляло 70 руб. и (2) после всех повышений в реальном исчислении по отношению к советскому уровню стипендия оказалась ниже: в вузах — в 3,5 раза, ссузах — в 7 раз, а в ПТУ — в 10 раз.<sup>1</sup> Поскольку в ссузах и ПТУ учатся, как правило, дети из семей с низкими и средними доходами и именно в этих типах образовательных учреждений студенческие стипендии упали более всего и превратились в номинальные, вряд ли консервация политики, усиливающей социальное расслоение и неравенство образовательных возможностей, совместима с представлением о левом повороте.

### **Шаги в неизвестном направлении**

Помимо осуществляемых или программируемых образовательно-политических мероприятий, поддающихся более или менее однозначной оценке в качестве шагов влево или вправо, Президентом и министром образования и науки предложен целый ряд таких проектов, идентификация которых в этом отношении затруднена, поскольку они либо имеют технический характер, либо эта оценка зависит от механизмов их реализации, которые в настоящее время не разработаны. К числу таких проектов относятся:

— система грантов для образовательных учреждений, реализующих инновационные программы. Такие гранты по миллиону руб. должны получить шесть тыс. школ из действующих 61 613 (т. е. примерно каждая десятая школа) и примерно по 500 млн. руб. — 30 вузов из 1 386 (т. е. примерно каждый 45-ый). Поскольку гранты предполагается предоставлять в рамках средств, предусмотренных в Федеральном бюджете на 2006 г., и поскольку направление их реализации и механизм отбора в настоящее время не вполне ясны, однозначная оценка образовательно-политического смысла акции представляется затруднительной;

— 10 тыс. грантов по 100 тыс. руб. для лучших учителей (т. е. примерно каждому 250-му из числа работающих в школе). Данный проект, подобно предыдущему, будет иметь, как минимум, то позитивное значение, что заставит педагогов и образовательные учреждения разрабатывать и предлагать инновационные проекты. Однако уже выстроенные административные «вертикали», явная политико-идеологическая ангажированность органов управления образованием и формирование во многих школах узкого круга приближенных к администрации заставляют серьезно сомневаться в том, насколько осуществима окажется поставленная задача формирования прозрачного механизма отбора грантополучателей;

— 5 тыс. индивидуальных грантов для победителей олимпиад, молодых изобретателей и ученых по 60 тыс. руб. и 100 грантов по 800 тыс. руб. для поддержки молодежных проектов. К ним относится все сказанное о грантах прежде;

— современное компьютерное оборудование для 20 тыс. школ и 100 вузов. Очевидно, что без современного компьютерного оборудования ни в какое «общество знаний» войти невозможно и, более того, Интернет должен расширить доступ к образованию детям и студентам из отдаленных районов и сельских школ. Однако не стоит забывать, что, по данным Минсвязи, полученным депутатом Госдумы Б. Виноградовым, не менее половины «тарелок», закупленных ранее для сельских школ, хранятся на складах в Подмосковье, а из оставшихся половины реально действуют только треть;

— создание на базе действующих вузов и академических центров новых университетов в Южном и Сибирском федеральных округах, а также бизнес-школ в московском ре-

<sup>1</sup> При исчислении стипендий автором использован коэффициент 50, по мнению многих экономистов, соответствующий росту цен на товары первой необходимости с учетом деноминации рубля в 1000 раз.

гионе и Санкт-Петербурге. Смысл последнего не очень понятен: бизнесу сейчас не учит только ленивый, в том числе в самых «продвинутых» вузах, включая МГУ и СПбГУ, Высшую школу экономики и ФИНАЭК в Питере.

Оценка проекта создания двух новых университетов зависит от механизма его реализации. Напомню, что попытка административного слияния большинства вузов в Красноярске вызвала массовые акции протеста со стороны преподавателей и студентов, полагавших, что в результате такого слияния до 40% бюджетных мест и преподавательских ставок будут сокращены.

\* \* \*

Итак, в образовательной политике федеральная российская власть вовсе не придерживается какого-то определенного направления, но исполняет сложный «танец», где, наряду с политическими «притопами» и «прихлопами», на каждый шаг влево приходится два шага в противоположную сторону. Причем, если величину шагов измерять количеством людей, интересы которых они затрагивают, возникает ощущение, что правая нога власти много длиннее, а потому и шаги ее значительно шире. Куда при таких сложных па сместится танцор, — догадаться не трудно. Другим аналогом современной образовательной политики может служить водитель, который, включив сигнал левого поворота, руль при этом поворачивает направо. Заслуживает серьезного внимания и мнение целого ряда политологов, согласно которому сентябрьская речь Президента знаменует не столько новый курс в социальной политике, сколько начало нового избирательного цикла: не секрет, что в администрации Президента России немало людей, желающих развести по времени президентские и парламентские выборы, назначив последние на конец 2006 г.

Кстати, когда ведущий упоминавшейся вначале этой статьи передачи на «Эхо Москвы» спросил вполне либеральную аудиторию этой радиостанции: «Левый поворот для России — это путь в будущее или в прошлое?» — 53% заявили: в будущее. Думаю, это тот случай, когда принято говорить: Глас народа — глас Божий!...

Опубликовано: Российское образование — для всех. 2006. № 1(02). 14 января.

### ТРЕТЬЕ ПОСЛАНИЕ ОБРАЗОВАНИЮ: ЦЫПЛЯТ ПО ОСЕНИ...

«Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию 25 октября 2005 г.», подписанный главой государства 10 декабря, стал предметом активного обсуждения в печати. При этом даже в публикациях представителей образовательно-политической оппозиции явно преобладают розовый спектр и восторженные тона: говорят о третьем за год Послании Президента образованию, о том, что вторично после Госсовета 29 августа 2001 г. он заставил Правительство вернуться к образованию лицом и т. д., и т. п.

Соглашаясь с тем, что «Поручения» представляют собой весьма важный документ отечественной образовательной политики, считаю необходимым скорректировать дискуссию по этому поводу с учетом, как минимум, двух обстоятельств.

Во-первых, характерные для российского национального сознания царистские иллюзии. Каждый, кто не прогулял вчистую всех школьных уроков истории, наверняка помнит: еще во времена Стеньки Разина русские мужики были убеждены, что царь в стране хороший, а все беды — от бояр. С другой стороны, любой, кто когда-нибудь читал российскую Конституцию, понимает: никакой иной политики, кроме политики Президента, российское Правительство проводить не может, ибо Президенту достаточно «пошевелить пальцем», чтобы отдельный министр или Кабинет в целом был немедленно заменен.

Правда, и в Правительстве, и в администрации Президента существуют сторонники двух политических линий: умеренно правой и крайне правой (откровенно антисоциальной). Умеренные периодически прорываются к «государю» и получают его подпись на том или ином документе. Именно это и поддерживает в массовом сознании традиционное представление о хорошем «царе» и плохих правительственных «боярах».

Во-вторых, исторический опыт. Поскольку исполнять благоприятные для народа «царские» указы поручается, главным образом, все тому же финансово-экономическому блоку в Правительстве, большинство из них успешно блокируется. Именно так произошло с решениями Госсовета от 29 августа 2001 г., которые были радикально ревизованы Распоряжением Правительства, а главное — его (Правительства) практической деятельностью.

С учетом сказанного позволю себе прокомментировать текст президентских поручений.

«1. Правительству Российской Федерации:

а) разработать и внести в Государственную Думу проект Федерального закона, предусматривающий установление принципа обязательности и бесплатности среднего (полного) общего образования.

Принять необходимые решения по вопросу бюджетного финансирования всех уровней образования.

Срок — октябрь 2006 г.».

Среди всех Поручений эта позиция наиболее сильная, вполне достойная статья национальным образовательным проектом. Однако формулировка Поручения вызывает, как минимум, четыре вопроса:

— зачем новым законом устанавливать принципы бесплатности полного среднего образования, если сама бесплатность уже установлена законом действующим?

— если, по заявлению руководителя Рособразования Г. Балыхина в Думе 27 октября 2005 г., современный уровень бюджетного финансирования образования составляет примерно 40% от потребности, какие решения по этому вопросу можно считать «необходимыми»?

— почему срок исполнения поручения определен таким образом, что средства на его реализацию попадут в бюджет не ранее 2007 г.?

— наконец, каким способом будет реализоваться абсолютно верная, в принципе, идея обязательности полного среднего образования? Не раз приходилось говорить: если бюрократическим (например, в форме «процентомании»), если ответственность за ее реализацию «повесят» исключительно на учителя при современном его приниженном статусе, от прекрасной идеи будет больше вреда, чем пользы.

«б) совместно с руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации подготовить и представить на обсуждение Общественной палаты Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, направленных на усиление контроля за качеством образовательных услуг на федеральном и региональном уровнях, предусмотрев участие в осуществлении указанного контроля институтов гражданского общества.

Срок — март 2006 г.».

И вновь правильная, в принципе, идея с неочевидными последствиями. В последнее время под нее пытаются «упаковать», например, создание системы так называемых управляющих советов, которые, по мнению активистов существующей системы школьных советов, призваны не развить, но свернуть самоуправление в образовании, обеспечивая доступ бизнес-структур к его материальной базе и тем самым — скрытую приватизацию. Кроме того, порядок мер должен быть таким: сначала финансирование и повышение статуса учителя, затем — усиление контроля качества образования. Нам же предлагают ровно наоборот.

«в) совместно с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации разработать меры по обеспечению доступности дошкольного образования и повышению размера оплаты труда работников дошкольных образовательных учреждений до уровня оплаты труда работников общеобразовательных учреждений.

Срок — апрель 2006 г.».

Это Поручение точно соответствует формуле: шаг вперед — два назад. Вперед (если будет выполнено) — по отношению к существующей ситуации, когда нехватка мест в детских садах тормозит даже тот робкий рост рождаемости, который в последние годы наметился в стране, хотя она по-прежнему остается ниже уровня смертности. Два шага назад — по отношению к действующей Конституции, которая, как известно, предусматривает не просто доступность, но общедоступность дошкольного образования, а к тому же и его бесплатность.

Что же касается повышения зарплаты воспитателя детского сада до уровня школьного учителя, то это «радость со слезами на глазах», поскольку нищего предлагают сделать не состоятельным, но всего лишь бедным. Правда, деньги на реализацию этого поручения, в отличие от большинства других, имеют шанс попасть в бюджет 2007 г.

«г) разработать меры по обеспечению систематического медицинского наблюдения учащихся в общеобразовательных учреждениях, включая их диспансеризацию, а также по организации профилактического лечения детей и подростков, оздоровительных мероприятий в период их летнего и зимнего отдыха и различных форм досуга;

д) представить предложения по модернизации системы физического воспитания детей, подростков и молодежи и развитию спорта в образовательных учреждениях в 2006—2008 гг.;

е) представить предложения по реорганизации системы питания в общеобразовательных учреждениях на основе использования современных технологий производства и транспортировки пищевых продуктов».

Во всех трех случаях срок исполнения — сентябрь 2006 г.

Приведенные формулы рождают не только надежды, но и сомнения: какие именно предложения будут разработаны? Почему высший орган исполнительной власти в стране — федеральное Правительство должно не самостоятельно реализовывать эти предложения, но представить их президентской администрации (как некогда — Политбюро)? Нельзя же всерьез думать, что президент будет лично изучать меры по диспансеризации школьников. Наконец, будут ли эти предложения приняты, а если да, когда начнется их реализация?

«ж) совместно с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления разработать меры, направленные на повышение престижа профессии учителя. Предусмотреть при переходе на нормативную систему финансирования образовательных учреждений меры по увеличению размера оплаты труда и снижению учебной нагрузки учителей.

Срок — сентябрь 2006 г.».

Вынужден напомнить читателю, что 22 августа 2004 г. Президент подписал печально знаменитый закон «о монетизации», которым были отменены большинство мер, способных обеспечить престиж учителя, включая федеральные гарантии размеров средних ставок — не ниже средней зарплаты в промышленности и выплаты «книжных денег»; кроме того, сельский учитель потерял федеральные гарантии выплаты 25%-ной надбавки к заработной плате и конкретных размеров коммунальных льгот. Теперь нам предлагают начать все сначала? Или Правительство сможет отчитаться по этому поручению повышением зарплаты педагога в полтора раза за три года (2005 —2007)? Упоминание же в данном контексте о снижении учебной нагрузки учителей заставляет вспомнить предложение министра А. Фурсенко о введении в стране частично платного для всех среднего образования путем перевода четверти уроков в ранг платных дополнительных образовательных услуг.

«з) совместно с Российским Союзом промышленников и предпринимателей (работодателей):

— подготовить прогноз потребности в специалистах (по объему и направлениям их подготовки) с учетом реальных запросов рынка труда и перспектив развития экономики, разработать на его основе предложения по формированию заданий по подготовке специалистов, в том числе с привлечением негосударственных и корпоративных учебных заведений;

— с учетом требований работодателей разработать общие и отраслевые требования к профессиональным стандартам как основе государственных образовательных стандартов для различных уровней профессионального образования.

Срок — сентябрь 2006 г.».

И здесь в общем все правильно. Однако неконкретность формулировок может породить их использование против интересов образования. Напомню: ссылаясь на перепроизводство специалистов (как, впрочем, и на сокращение населения), Минобрнауки сократило бюджетный набор студентов вузов в 2005 г. на 4,3%, а, судя по заявлениям высокопоставленных чиновников, в 2006 г. намерено сократить этот набор еще на 10%.

«и) разработать предложения по поддержке системы государственного образовательного кредитования.

Срок — март 2006 г.».



Известно, что такие кредиты могут быть как собственно образовательными (на оплату обучения), так и социальными образовательными (на жизнь в период обучения). Они могут вводиться как в дополнение к бюджетному образованию, так и взамен его. Иначе говоря, образовательное кредитование, подобно всем современным инструментам образовательной политики, имеет обоюдоострый характер и может использоваться как для расширения, так и для ограничения доступа граждан к качественному образованию. О чем речь идет в данном случае, не ясно.

«2. Минобрнауки России совместно с МИДом России представить предложения по увеличению объема образовательных услуг и технологий, предоставляемых государствам — участникам Содружества Независимых Государств, в том числе по увеличению количества мест в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, финансируемых за счет средств федерального бюджета, для обучения студентов из государств — участников Содружества Независимых Государств, а также по развитию сети филиалов указанных образовательных учреждений в этих государствах.

Срок — апрель 2006 г.».

В отличие от большинства других, это поручение сомнений не вызывает: вложение средств в образование будущих элит тех стран, где государство-инвестор стремится сохранить собственное влияние, во всем мире считается одним из наиболее выгодных видов инвестиций. Правда, какое именно отношение к России увезут отсюда студенты стран Содружества, зависит уже не только от образовательной, но от внутренней политики в целом. Вряд ли те, кто, например, испытает на себе проявления ксенофобии, останутся нашими друзьями.

«3. Минобрнауки России разработать меры по поддержке и совершенствованию начального и среднего профессионального образования в целях обеспечения его конкурентоспособности при интеграции в мировое образовательное пространство с учетом положений копенгагенской декларации.

Срок — март 2006 г.».

Это поручение на практике может вылиться во все, что угодно: от наращивания текущего финансирования и инвестиций в материальную базу систем НПО и СПО до ликвидации среднего профессионального образования как самостоятельного образовательного уровня и системы учреждений.

Подведем итоги. Новая серия поручений Президента Правительству РФ, если, конечно, они будут реализованы, представляет гораздо более социальное (демократическое) направление в образовательной политике по сравнению с предыдущими документами исполнительной власти, включая и инициированные самим же Президентом так называемые национальные проекты. Однако неконкретность этих поручений оставляет Правительству широкий спектр выбора практических действий, вплоть до антиобразовательных. Поэтому оценивать инициативы Президента нужно в соответствии с известной российской поговоркой: цыплят по осени считают. Причем речь идет об осени даже не 2006, а 2007 г., когда впервые будет приниматься бюджет, сформированный на основе этих поручений. Кстати, если Госдума отслужит положенный срок, это будет и время думских выборов, а следовательно, «партия власти» сможет воспользоваться корректировкой курса образовательной политики в своих целях. Что ж, не важно не только какого цвета кот, но и когда именно он ловит мышей — пусть даже раз в четыре года перед выборами. Лишь бы «ловил» — для образования!

Подготовлена для публикации в газетах: Вести образования. 2006. № 2; Российское образование — для всех. 2006.

### **3.4. РОССИЙСКАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОНТЕКСТ**

#### **ЮЖНАЯ КОРЕЯ: ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ТИГР**

Делегация Комитета по образованию и науке с официальным визитом посетила Республику Корея. Принимали на высоком уровне, включая председателя парламента и ми-

нистра образования, кстати, являющегося одним из двух вице-премьеров в корейском правительстве, что говорит о важности отношения к образованию.

Мы понимаем, что иностранным гостям всегда показывают лучшее, что за несколько дней по-настоящему страну и ее систему образования познать невозможно. Но нельзя не отметить несколько штрихов, которые бросаются в глаза и заставляют невольно сравнивать ситуацию.

Первое. На цели образования в Республике Корея выделяется более 20% расходов. Это самая большая статья расходов в бюджете. Не могу не сказать, что Корея подтверждает общее правило, которое мы наблюдали в XX и начале XXI в.: современные технологические революции невозможны без серьезных инвестиций в образование. Практически везде — в Советском Союзе, послевоенной Германии, Японии, отчасти в Италии, Корею — мы наблюдаем одну и ту же схему. Нарастают инвестиции в образование, затем следует промышленный и экономический подъем в целом. Понятно, что, если мы в России намерены провести модернизацию страны, этой закономерности нам не избежать. И тех средств, которые выделяются на образование в последние годы, явно недостаточно.

Второе. Налоги. Образовательные учреждения в Республике Корея отнесены к некоммерческим организациям и от своей образовательной деятельности налоги не платят. Такова практика всех цивилизованных стран: налоговые льготы для системы образования резко сокращены и продолжают сокращаться. Россия от этого ушла не вперед, а назад.

Третье. Зарботная плата педагогов. Корейцы, не ведая, исполняют российский Закон «Об образовании»: зарплата педагогов выше средней по стране, которая составляет 1500 долл. Средняя зарплата учителя — более 2000. По меркам Европы и Америки это немного, по меркам России — баснословные деньги.

Четвертое. Дошкольное образование. Со следующего года Корея переходит на всеобщее бесплатное образование дошкольников. Мы от такого образования в значительной степени ушли. Система детских садов — одна из наиболее пострадавших подсистем образования. Количество детей, посещающих сады, сократилось до половины от их общего числа. Тогда как общеевропейская тенденция заключается в увеличении числа детей, посещающих дошкольные учреждения. Все понимают, что образование современного ребенка нужно начинать рано.

Пятое. Школа. В Корею двенадцатилетнее обучение. Начальная школа — шесть лет, основная, говоря нашим языком, — три года и еще три — профильная старшая школа. За обучение в старшей школе родители корейских детей доплачивают. Но тенденция — к увеличению доли бесплатного образования.

Шестое. Высшее образование. В Корею преобладают негосударственные вузы в отличие от России. В них учится до 70% всех студентов. Это образование целиком платное. Те, кто учится в государственных вузах, оплачивает половину стоимости обучения. Существует специальная система стипендий и адресной поддержки для студентов-инвалидов и из семей с низкими доходами. Но говорить об общедоступности высшего образования в Корею явно преждевременно. Идет речь об уменьшении платежей за обучение.

И о признании важности образования в Корею. Директора корейских школ назначаются лично Президентом. Министерство образования готовит списки людей, которые должны стать директорами. Назначение Президентом делает директора во многом независимым от государственных чиновников местного управления и даже от министра: чтобы снять директора с работы, тоже требуется решение главы государства. Это некий шаг к автономии учебного заведения, хотя корейская система образования достаточно регламентирована. Ее трудно назвать либеральной, но гарантии независимости руководителя здесь на высоком уровне. Я далек от идеализации корейской системы образования, но мы не можем не признать, что там, где каждая вторая семья имеет доступ к Интернету и работают корейцы по 12 часов в день, неплохие перспективы. Наверное, было бы полезно, чтобы наши чиновники, принимающие решения по вопросам финансирования образования, тоже побывали в Республике Корея. И при этом чаще вспоминали формулу, которая принадлежит Менделееву и, перефразированная, звучит так: экономить на образовании хуже, чем топить ассигнациями.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 8—15 янв. № 2. С. 4 (под заголовком «Южная Корея: тигр образования»).

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ И ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: КОНВЕРГЕНЦИЯ ИЛИ ДИВЕРГЕНЦИЯ?

В 60—70-х гг. прошлого века одной из наиболее популярных футурологических концепций была теория конвергенции — сближения планово-социалистической и рыночно-капиталистической общественных систем и создание на их основе «гибридного» общества. Теория имела множество модификаций и многочисленных сторонников — от Джона Гэлбрейта и Яна Тинбергена на Западе до Андрея Сахарова в Советском Союзе. Сторонники теории предполагали, естественно, эволюционное развитие обеих систем и синтез их лучших качеств.

Поскольку в России общественно-плановая система не была реформирована, подобно китайской, но подверглась революционному разрушению, поскольку одной из закономерностей революции как исторической ситуации является противоположность объявленных целей и непосредственных результатов, на практике в постсоветских условиях конвергенция приобрела своеобразную форму, сплошь и рядом противоположную теоретическим построениям.

Радикальная трансформация советской модели в модель постсоветскую, по крайней мере, на данном этапе привела к негативной конвергенции и формированию своеобразного «социального кентавра», противоречиво синтезирующего, казалось бы, несовместимые стороны, в том числе пороки различных цивилизаций и общественных формаций:

- образовательный потенциал и квалификация работника — почти на уровне индустриальных стран Запада, а оплата его труда в реальном исчислении — в несколько раз ниже, чем в странах со средним уровнем развития;

- общий уровень социального неравенства — намного выше, чем на Западе при «уровнировке», например, в пенсионном обеспечении больше, чем в советский период;

- низкая рождаемость — как в развитых странах, но высокая смертность и низкая продолжительность жизни — как в развивающихся;

- практически все проблемы «потребительского общества» — при отсутствии самого «потребительского общества» и т. п.

Для понимания избранной нами темы необходимо различать два понятия: «политика в области образования» и «образовательная политика». Первое из них охватывает комплекс мер, предпринимаемых либо программируемых государством, его органами, политическими партиями и другими субъектами политические действия в отношении образования как социального института; второе, помимо этого, включает в себя образовательные компоненты и образовательное воздействие других направлений внутренней политики (экономической, социальной, информационной и т. п.). В данном случае мы будем говорить об образовательной политике в целом и даже преимущественно о таких ее параметрах, которые являются внешними по отношению к собственно образовательной системе.

Состояние системы российского образования качественно отличается в лучшую сторону от состояния общественной системы в целом, по крайней мере, по трем причинам. Во-первых, высокий уровень образования в советский период, когда его качество справедливо признавалось одним из лучших в мире и соответствовало показателям индустриально развитых стран. Во-вторых, высокая инерционность системы, которая обеспечила ей достаточный уровень устойчивости в период социально-политических потрясений. В-третьих, эволюционный, реформистский характер образовательной политики на фоне революционно изменяющейся действительности, что в значительной мере позволило сохранить достижения советского периода.

Несмотря на названные выше позитивные особенности российской образовательной политики, в постсоветский период она отличалась крайней противоречивостью, что наглядно выявляется при сравнении некоторых ее направлений с образовательной политикой в Западной Европе. Вот лишь несколько примеров.

**1. Финансирование.** Многоканальное финансирование образования за счет бюджетов различных уровней, инвестиций юридических лиц и средств граждан представляет собой общую тенденцию для всех более или менее развитых стран. Однако если в Западной Европе расширение внебюджетных источников финансирования образования, как правило, осуществляется на фоне увеличения или, как минимум, стабильности бюджетных расходов, то в России ситуация долгое время была прямо противоположной.

Так, по оценкам Всемирного банка, доля расходов на образование в валовом внутреннем продукте составляла в СССР в 1970 г. 7%, в США, Франции и Великобритании в середине 1990-х гг. — от 5,3 до 5,5%, а в России в 1992 г. — 3,4%. С учетом сокращения ВВП приблизительно вдвое в 1990—1994 гг. расходы на образование в реальном исчислении составили в середине 1990-х гг. не более четверти от уровня расходов 1970 г. Принимая во внимание рост в течение года после 17 августа 1998 г. курса доллара почти в 4,5 раза, рост цен — не менее чем в 2,5 раза, при увеличении расходов на образование в федеральном бюджете 1999 и 2000 гг. приблизительно на 75 %, а заработной платы работников образования (с учетом ее повышения с 1 апреля 2000 г. в 1,2 раза и изменения коэффициентов ЕТС) — менее чем на 70 %, представляется возможным оценить сокращение реальных расходов на образование в России во второй половине 1990-х гг. приблизительно еще в 2 раза.

Несмотря на экономический рост последних лет и увеличение расходов на образование в федеральном бюджете (в 2001 г. — на 43%, в 2002 г. — на 47%), уровень государственного финансирования образования остается крайне низким, причем в 2003 г. рост расходов резко замедлился и составляет около 22% при прогнозируемой инфляции 10—12% и ожидаемом росте прожиточного минимума (т. е. цен на товары первой необходимости) почти на 23%.

Средняя заработная плата педагогических работников сократилась в постсоветской России не менее, чем в 3 раза и в реальном исчислении практически не растет. В октябре 2003 г. запланировано ее увеличение в среднем на 33%, тогда как прожиточный минимум со времени предыдущего повышения зарплаты педагогов в декабре 2001 г. вырастет на 40%. Таким образом, российский учитель, а также врач и работник культуры к концу текущего года в России окажутся, как минимум, на 7% беднее, чем 2 года назад.

Минимальная заработная плата в России составляет менее 13 евро, расчетная стипендия студентов высших учебных заведений — 6 евро, расчетная стипендия учащихся начального и среднего профессионального образования, а также размер детского пособия — 2 евро в месяц.

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

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

- 1) во имя борьбы с криминалом необходимо ликвидировать все налоговые льготы;
- 2) в отношении уплаты налогов все юридические и физические лица должны быть поставлены в одинаковые условия (так называемое равенство субъектов налогообложения).

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

Отмена налоговых льгот нанесла российскому образованию удар двоякого рода. С одной стороны, уменьшилась его финансовая поддержка. Например, в 2002 г. потери образовательных учреждений, по данным Министерства образования России, составили около 3,5 млрд. руб., т. е. 4,3% расходов федерального бюджета на эти цели. С другой стороны, оказалась подорванной предложенная Правительством и поддержанная профильным парламентским комитетом концепция создания в учебных заведениях попечительских сове-

тов: в условиях, когда 24% доходов учебного заведения могут быть изъяты в виде налога на прибыль, число благотворителей, естественно, оказывается крайне незначительным.

**3. Доступность образования различным социальным группам.** Финансовые механизмы ее обеспечения в Западной Европе весьма разнообразны. В Германии и Франции — это высокая доля бесплатных для граждан учебных мест в профессиональных образовательных учреждениях. Во Фландрии — общедоступность высшего образования и номинальная плата за него (в год — около одной минимальной месячной заработной платы). В Великобритании — оригинальное сочетание расширения платных начал в высшем образовании с предоставлением бесплатных учебных мест и социальных образовательных кредитов для студентов из семей с низкими доходами и т. п.

Во всех случаях налицо тенденция к расширению доступности образования. При этом порождена она соображениями не только моральными (справедливость) или идеологическими (превращение образования в общецивилизационную ценность), но, в первую очередь, экономическими. Политики индустриально развитых стран давно осознали, что войти в информационное общество смогут лишь те народы, которые обеспечат возможность получения качественного образования не только экономической и политической элите, но и самым широким слоям населения.

В постсоветской России и в этом отношении ситуация много сложнее. В конце XX — начале XXI в. продолжается активная борьба двух направлений в образовательной политике: элитарного (радикально-либерального) и демократического (социального). Сторонники первого направления полагают, что качественное образование должно быть доступно людям с высокими доходами, в лучшем случае — еще и с исключительными способностями. Сторонники второго направления уверены, что путь к образованию следует открыть всем, кто хочет и способен его получить, независимо от уровня материальной обеспеченности. Более того, чтобы право на образование было действительно равным, в период его получения необходимы меры государственной поддержки для инвалидов, сирот, для бедных и малообеспеченных.

В настоящее время борьба этих направлений происходит не только между Правительством и Парламентом, между различными партиями и их парламентскими фракциями, но и внутри думского Комитета по образованию и науке.

В последние 12 лет проявлениями элитарной тенденции были, в частности, следующие программы и предложения известных политиков, занимавших высокие должности в структуре исполнительной власти:

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

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

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

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

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

Первые три предложения принадлежат правительству Е. Гайдара; четвертое — правительству С. Кириенко; пятое и отчасти третье — правительству М. Касьянова.

Хотя парламентским комитетам, в которых с 1990 г. работал автор, удалось блокировать большинство этих предложений с помощью федеральных законов и поправок к ним, результаты новейшей российской образовательной политики с точки зрения доступности образования гражданам весьма противоречивы. В качестве показателя расширения доступа к образованию можно рассматривать увеличение числа студентов на 10 тыс. населения с 220 в 1980 г. до 321 в 2001 г. Однако следует иметь в виду, что в 1980 г. бесплатными для граждан были все эти 220 учебных мест, тогда как в 2001 г. — 192.

Противоположная тенденция — ограничение доступа к образованию вследствие нарастания социального неравенства — проявлялась в постсоветский период более ярко и в самых разнообразных формах, включая:



- сокращение почти в 2 раза количества и процента детей, посещающих дошкольные образовательные учреждения;
- снижение в первой половине 1990-х гг. более чем на треть числа выпускников учреждений начального профессионального образования;
- высокую численность детей в возрасте от 7 до 18 лет, оказавшихся вне учебных заведений. По официальным данным, их количество в первой половине 1990-х г. достигало 2 и даже 3,5 млн. человек.

Массив данных такого рода можно умножить без труда. Они свидетельствуют, что и в этом отношении российская образовательная политика постсоветского периода в целом расходилась с общецивилизационными тенденциями.

Несмотря на все сказанное, мы полагаем, что именно интеллектуальный и, в особенности, образовательный потенциал позволяет России надеяться на выход из кризиса и достойное место в будущем среди высокоразвитых государств. С одной стороны, этот образовательный потенциал все еще достаточно высок, а отечественные культурные традиции богаты и разнообразны. С другой стороны, в тяжелейших экономических условиях стремление родителей дать качественное образование своим детям за счет ограничения материальных потребностей более чем показательно. Свыше 100 лет назад Лев Толстой писал: «Народ наш ищет образования, как воздуха для дыхания». Это стремление и составляет нам шанс перейти от негативной конвергенции к позитивной, сделав российское образование и более свободным, и более социальным.

Выступление на конференции «Ломоносовские чтения и дни МГУ в Берлине». Берлин. 4 апреля 2003 года.

Опубликовано: DAMU — Helfte «Lomonossow». 2004. № 1. С. 40—45.

### **МОЛОДОСТЬ МОЯ — БЕЛОРУССИЯ!**

Скорый поезд «болтало» изрядно, хотя американскую железную дорогу между Вашингтоном и Нью-Йорком по этому показателю мы пока еще явно не догнали. В динамике негромко звучали знакомые с юности голоса «Песняров». Впервые в жизни я ехал в Минск. Признаться, ехал с любопытством: с одной стороны, в отечественных и зарубежных электронных СМИ немало наслушался об ужасах правления «батьки» Лукашенко, а с другой, — не раз встречался с российскими очевидцами, которые утверждали, что ситуация в республике стабильна, заводы работают, и при этом нет ни сказочных богатств, ни сказочно богатых «олигархов», ни стариков, роющихся в мусорных ящиках.

И вот, наконец, белорусская земля — легендарная, но еще более многострадальная. Население республики — 10 миллионов, почти 2 из них — в Минске. В гостинице «Октябрьская», принадлежащей администрации Президента, чисто, вежливо, но более чем скромно — напоминает советские времена. Цены на продовольствие ниже, чем в Москве, на товары ширпотреба, говорят, выше (не проверял). Уровень пенсий выше, чем в России. Про минимальную зарплату и минимальную пенсию, каюсь, спросить забыл. Но самое интересное для меня — образовательная политика.

Как известно, расходы на образование — это инвестиции в будущее, а будущее — это дети. С них и начнем. В 1990-е г. Беларусь, как и Россия, пережила депопуляцию, т. е. сокращение населения. Пару лет назад рост его численности возобновился. Думаю, не без влияния государства.

Молодая белорусская семья вправе получить льготный кредит на 40 лет под 5% годовых (в 2004 г. инфляция составила 18%). Если учесть, что размер кредита на скромную квартиру или частный дом составляет около 25 тыс. евро, легко рассчитать, что проценты по кредиту вместе с его погашением составляют в месяц около 150 евро. Как увидим далее, для семьи из двух работающих учителей или врачей сумма не малая, но подъемная. Когда в семье появляется третий ребенок, государство погашает 25% кредита; при появлении четвертого ребенка — 50%; когда рождается пятый, кредит списывается полностью. Конечно, хорошо бы начинать погашение уже при рождении первого ребенка, как это делали в Чехословакии в «застойные» социалистические времена. Однако пока белорусский бюджет этого не позволяет. Напомню, что в республике нет ни нефти, ни газа, ни золота с алмазами, — нет всего того, что Россия позволила приватизировать отечественным «олигархам» вместо того, чтобы использовать для всех.

В свое время в проект российской национальной доктрины образования нами было вписано требование о том, чтобы на цели его развития выделялось бюджетных средств не менее 10% от валового внутреннего продукта. Разумеется, Минфин вместе с Минэкономразвития (которое иногда называют «Минэкономразрухи») эту идею «похоронили». Более того, за ее повторное выдвижение в программном документе «Образование — для всех» его авторов постоянно обвиняют в популизме и экономической безграмотности. В республике Беларусь положение о 10% ВВП на цели образования стало нормой закона, который выполняется поэтапно: начинали с 5% ВВП, в настоящее время достигли 7% и намерены продолжать. Кстати, именно 7% от ВВП, по данным Мирового банка, составляли расходы на образование СССР в 1970 г. В современной России — около 3,5%.

Еще в 1991 г. по предложению ЦК профсоюза работников образования и науки в проект Указа № 1 первого Президента России нами, депутатами профильного комитета Верховного Совета России, была записана формула: средние ставки педагогов должны быть не ниже средней зарплаты в промышленности. Затем она вошло в обе редакции Закона РФ «Об образовании», но так и не была исполнена за 13 лет. «Похоронил» ее печально знаменитый ФЗ № 122, именуемый обычно «законом о монетизации».

Белорусы позаимствовали эту идею и перенесли ее в свой закон. С тех пор отношение заработной платы в образовании к ее уровню в промышленности поднялось с 50% до 90%. Зарплата белорусского педагога составляет около 200 евро. В России за эти годы она ни разу не поднялась выше 65% от уровня в промышленности, а в 2005 г. вновь опустилась до почти 50%. Представьте себе, читатель, каково было соавтору всех до недавнего времени действующих российских законов в области образования (и по совместительству автору этих строк) слушать рассказ обо всем этом в зале белорусского Парламента. Так и хотелось воскликнуть: коллеги, спасибо за такой «плагиат»! Не решился — чего доброго, обидятся. Однако продолжим.

На селе белорусский педагог получает надбавку — 20%. Коммунальных льгот нет: считается, что неправильно льготировать одну и ту же категорию несколько раз и что вообще помогать лучше деньгами. Кстати, тарифы на коммунальные услуги в Белоруссии заметно ниже российских — обратно пропорционально «реформаторскому» пылу властей.

В вузах параллельно бюджетному образованию развивается «внебюджет» в соотношении 51% на 49% в пользу бюджета. Для сравнения: во Франции или Германии бюджетных студентов до 85—90%, а в России — уже менее 50%. Студент, который платит за обучение, вправе получить образовательный кредит под процент, равный половине ставки рефинансирования белорусского Центрального банка. В настоящее время ставка составляет 16%, а процент по кредиту, соответственно, — 8%.

В России Сбербанк готов предоставлять студентам кредиты под 19%; в одном из законопроектов, рассматривавшихся в «нулевом» чтении в Государственной Думе, предлагалась ставка 11%, но проект законом так и не стал. Белорусский выпускник должен погасить образовательный кредит через пять лет (в некоторых штатах США — через 25 лет). Но главное даже не в цифрах: белорусы используют кредит, чтобы расширить доступ к образованию; в России многие псевдолибералы мечтают заменить образовательными кредитами бюджетное финансирование.

Чтобы у читателя не возникло ощущения идилии, скажу о двух вещах, которые, на мой взгляд, перенимать у белорусов никак нельзя.

Во-первых, они намерены отменить льготы при поступлении в профессиональные учебные заведения для инвалидов, сирот и других социально незащищенных категорий. Считается, что поддержку им следует оказывать в период учебы, но не в период экзаменов. Быть может, для Беларуси с ее сравнительно низким уровнем социального неравенства это в какой-то степени оправдано, однако в России, уверен, «позитивная дискриминация», т. е. внеконкурсное поступление в профессиональные учебные заведения социально незащищенных, должна быть сохранена.

Во-вторых, в Республике Беларусь негосударственный сектор образования лишен налоговых льгот. Это, естественно, приводит к повышению платы за обучение и ставит негосударственные учебные заведения в неравные условия. Тем не менее, в посещенном нами негосударственном вузе (Минский институт управления) студенческая плата заметно ниже, чем в аналогичных вузах России, а потому учиться в Минск едут ребята из Смоленска и Питера.

А на закате, слушая колокола Хатыни, спросил у экскурсовода, много ли на этой земле было руководителей из СНГ и развитых стран мира? В ответ услышал, что здесь не Освенцим, куда недавно съезжались лидеры чуть ли не половины государств планеты. В Хатыни появились однажды президенты Украины и России, немного побыли и разлетелись каждый в свою сторону. А ведь это место — символ не только скорби, но и нашего прошлого единства, скрепленного кровью.

На обратном пути из динамика снова звучали «Песняры»:

Песни партизан,  
Алая заря...  
Молодость моя —  
Белоруссия.

Опубликовано: Педагогический вестник. 2005. № 6—7. С. 2 (под заголовком «Беларусь: спасибо за «плагиат»).

### РОССИЙСКИЕ ВУЗЫ И БОЛОНСКИЙ ПРОЦЕСС: ВЗГЛЯД ПАРЛАМЕНТАРИЯ

В России, как и в Германии, продолжается активное обсуждение последствий присоединения страны к Болонской Декларации и предстоящей в связи с этим значительной унификации системы высшего образования в странах Европы. Как известно, в 1999 г. Декларация была подписана 29-ю государствами, и до настоящего времени их число продолжает расти. После присоединения к Декларации Российской Федерации в сентябре 2003 г. в отечественном образовательном и политическом сообществе по-прежнему существуют два взгляда на то, что сулит российскому образованию Болонский процесс и, соответственно, сторонники двух, существенно различных линий поведения по отношению к нему.

Во-первых, это приверженцы всеобщей и максимально быстрой перестройки российской системы высшего образования на болонских началах. К ним принадлежат, в частности, политики ярко выраженной либеральной ориентации (СПС, «Яблоко» и др.), а также руководители ряда высших учебных заведений (например, Санкт-Петербургского государственного университета, Российского университета Дружбы народов и др.).

Во-вторых, это сторонники осторожной позиции по отношению к Болонье, предполагающей плавное вхождение в процесс при максимальном сохранении достижений отечественного образования. К этому направлению принадлежат лидеры левого фланга образовательной политики (КПРФ, «Родина», «несталинистские левые» и т. п.), а также руководство профильного Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии и ректор МГУ, президент Российского союза ректоров В. Садовничий. К данному направлению принадлежит и автор этих строк. Отсюда близость позиции и аргументации, представленного доклада тому, что изложено от имени Московского государственного университета его проректором А. Сидоровичем при акцентировании внимания не просто на образовательных последствиях Болоньи, но и связанных с ними государственных интересах России.

Забегая вперед, можно утверждать: для России и российского образования формальный счет плюсов и минусов Болонского процесса — 3:3, но пока не в пользу нашей страны. Начнем с плюсов.

*Первое.* Увеличение возможностей экспорта образовательных услуг российскими вузами. Отечественное высшее образование, особенно естественно-математическое и инженерное, остается достаточно качественным, но, по сравнению с Европой и Америкой, по-прежнему дешевым. Присоединившись к Болонскому процессу, российские вузы смогут обучать или, по меньшей мере, претендовать на обучение студентов из европейских стран и Северной Америки. Иначе говоря, речь идет о инвестировании высшего образования в России за счет притока капиталов из-за рубежа. Насколько успешным окажутся подобные проекты — вопрос открытый. По свидетельству Посла Соединенных Штатов Америки в России, г-на Вершбоу, обмен студентами между США и РФ сопоставим по количественным показателям с обменом между США и небольшими латиноамериканскими странами, типа Ямайки.

*Второе.* Качественный рост академической мобильности путем введения системы зачетных баллов. Во многих европейских вузах существует учет успеваемости, основанный на оценке различных курсов по уровню трудоемкости их освоения: каждому курсу приписывается определенное число таких баллов, а студент, набравший необходимое их количество, считается закончившим семестр, триместр или учебный год. При этом баллы можно набирать в различных учебных заведениях, в том числе, осваивая курсы образования взрослых. Такая система позволяет студенту разнообразить образование и жизненный опыт, поучиться в нескольких вузах различных стран, открывает новые возможности для использования дистанционных образовательных технологий, которое многими специалистами рассматривается в качестве основного отличия системы образования в постиндустриальном обществе.

*Третье* и главное. Расширение пространства свободы личности. Получив конвертируемый диплом, выпускник российского вуза сможет работать в любой из стран, подписавших Болонское соглашение, зарабатывать деньги на жизнь, посмотреть мир и т. п. Как сказал когда-то поэт: «Дай бог побольше разных стран, своей не потеряв, однако».

К вероятным минусам присоединения России к Болонскому процессу относятся следующие:

Во-первых, предполагаемая принудительная бакалавризация всей страны. Пункт 1 статьи 6 действующего Федерального Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» гласит: «Основные образовательные программы высшего профессионального образования могут быть реализованы непрерывно и по ступеням».

Иначе говоря, в настоящее время вуз вправе выбирать одну из двух стратегий обучения: либо версию «четырёхлетний бакалавриат плюс двухлетняя магистратура», либо традиционную для отечественного образования пятилетнюю подготовку специалиста.

Если судить по одобренным Минобразования и науки документам «Концепция участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования» и «О приоритетных направлениях развития образовательной системы в РФ», после подписания Болонской декларации Правительство требует, чтобы на двухступенчатую систему переходило абсолютное большинство вузов, а «специалитет» соглашается сохранить лишь по узкому кругу направлений подготовки. Между тем, среди выпускников отечественных вузов 2002 г. бакалавры и магистры в совокупности составили около 55 тыс., а специалисты — почти 600 тыс. И это не случайно, ибо российские бакалавры, как правило, имеют серьезные проблемы с трудоустройством. В определенной мере ситуацию отражает популярная в образовательных кругах шутка неизвестного автора:

Выпускник вуза:

— Здравствуйте, я бакалавр.

Работодатель:

— Вижу, что не Иванов, но расскажи лучше, чему тебя научили?

Действительно, решительно против бакалавриата выступают ректоры вузов и работодатели системы здравоохранения, оборонного комплекса, большинства инженерных специальностей и значительной части системы педагогического образования. Однако он представляется вполне приемлемым для подготовки менеджмента младшего и среднего звена, сферы обслуживания и т. п.

Помимо этого, европейский диплом бакалавра обычно дает достаточно широкое образование без настоящей специализации. Соответственно, на Западе создана специальная система дообучения таких выпускников, нередко прямо в фирмах. В России подобной системы нет. Поэтому, вопреки прекраснорудным намерениям, принудительная бакалавризация, в отличие от добровольной, может привести к понижению уровня отечественного высшего образования и его конкурентоспособности. Кстати, по иронии судьбы, именно повышение такой конкурентоспособности на международном рынке образовательных услуг (подразумевается конкуренция европейских вузов с американскими) объявлено одной из главных целей Болонской декларации.

Во-вторых, возможная утрата российским образованием собственного «лица», сформированного отечественной культурной традицией. Болонская декларация предусматривает, что присоединившиеся к ней страны должны строить системы образования в соответствии с традицией европейской. Россия, разумеется, страна европейская: как справедливо

заметил известный историк П. Милуков, попытка реализовать особый курс в Евразию способна привести скорее, в «Азиопу». Однако в стране накоплен собственный весьма интересный опыт построения системы образования и образовательных технологий. Не случайно международные организации признают, что качество образования по естественным дисциплинам в России выше, чем во многих странах Европы. Не случайно часть населения «силиконовой долины» говорит по-русски, наряду с говорящими по-корейски и по-индийски. Не случайно еще в советский период более 70% потребности США в математиках реализовалось за счет эмигрантов из СССР и т. п. В этой связи заслуживает поддержки позиция руководства ряда ведущих вузов во главе с Московском государственным университетом: в тех случаях, когда качество образования в России выше средневропейского, следует не только принимать общие условия Болонского процесса, но и выставлять собственные.

Наконец, в-третьих и главное: явная угроза нарастания «утечки умов». Не секрет: статус высококвалифицированного специалиста и его зарплата в России и Западной Европе качественно различны. Российский начинающий учитель получает при одной ставке 40—50 евро в месяц, а в Германии или Великобритании — около 2 тыс. евро. В России научные работники по оплате труда среди профессиональных отрядов в 90-х гг. регулярно занимали 4 место снизу, опережая по этому показателю лишь работников образования, культуры и сельского хозяйства (соответственно третье, второе и первое место снизу). Лишь в 2004 г. зарплата российского ученого на 24% превысила среднюю по стране, да и то во многом за счет значительного увеличения государственных надбавок академиком и членам-корреспондентам государственных академий. Европейские же ученые — высокооплачиваемая категория людей, хотя интенсивность их труда во многих странах ниже российской. Даже при отсутствии Болонской декларации, по данным Российского фонда фундаментальных исследований, только в начале 90-х гг. из страны уехали 80 тыс. ученых. Прямые потери государства при этом составили не менее 60 млрд. долл. (в те времена — несколько годовых бюджетов России). По оценкам ректора РОСНОУ В. А. Зернова, общие потери страны от утечки умов с 1970 г. по настоящее время — около 1 трлн. долл.

Совершенно очевидно: если выпускники российских вузов получают «конвертируемые» дипломы при сохранении современной разницы в доходах, они буквально ринутся за рубеж, а страна, вкладывая бюджетные средства в образование и провоцируя новую волну эмиграции, фактически будет инвестировать рост человеческого потенциала в Западной Европе, ее технологическое и экономическое развитие. Отказываясь или не будучи способным сбалансировать реформы, Правительство никак не хочет понять: нельзя все сделать, «как у них», а оплату высококвалифицированного труда в системе человек—человек и вообще уровень доходов интеллигенции оставить, «как у нас». Скорость вхождения в Болонский процесс должна быть согласована с повышением статуса высококвалифицированных специалистов. В противном случае придется перефразировать известную фразу российского премьера В. Черномырдина: хотели, как всегда, а получилось еще хуже!

Важно отметить еще одно обстоятельство. Болонская декларация, и без того представляющая собой «палку о двух концах», в России подвергается искажению, произвольной трактовке, причем не в пользу образования. Вот лишь несколько примеров:

— декларация говорит, что бакалавриат должен продолжаться не менее трех лет. В России многие предлагают на этом основании сократить срок обучения студентов. Но ведь и четыре, и пять лет обучения — это никак не менее трех;

— декларация не требует конкурсного отбора для обучения студентов на старшей ступени высшего образования. Однако именно это предлагается в законопроектах, подготовленных группой И. Шувалова при участии специалистов Высшей школы экономики. Тем самым доступ к качественному образованию для российских граждан предполагается еще более ограничить;

— настаивая на автономии университетов, декларация по своему духу предполагает добровольность участия в Болонском процессе. В России же ее, похоже, намечаются насаждать, как кукурузу.

В целом, это типичная для последних 15 лет попытка реформировать отечественное образование по западным образцам, причем, что самое печальное, «исправленным» в худшую сторону.



Подведем краткие итоги.

1. По своему замыслу Болонский процесс есть часть закономерного и прогрессивного процесса интернализации общественной жизни.

2. В области образования интернализация не может интерпретироваться как усреднение, как раскраска всех национальных систем образования в некий средний серый цвет. В теории культуры существует даже точка зрения, согласно которой интернализация предполагает экономическую конвергенцию и культурную дивергенцию. Если даже это не так, то необходимо, как минимум, сохранение лучших национальных традиций.

Учитывая огромное взаимное влияние российской и немецкой культур, не раз предлагая венчать Волгу-мать и Фатер-Райн, однако это вовсе не значит, что первую следует повернуть на север, а второй — на юг. Общим нашим странам нужно достичь высот образования, но каждый вправе идти к ним своим путем. Пусть же встреча образовательных систем произойдет не у подножия, а на вершине!

Доклад на конференции, посвященной 250-летию МГУ и проводимой в рамках цикла Lomonosow-Vorlesungen (Ломоносовские чтения в Берлине): «Российские и немецкие университеты на пути к общеевропейскому пространству высшего образования». Российский Дом науки и культуры. Берлин. 2005. 19 мая.

### 3.5. ПОЛИТИКА УПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЕ ПОЛИТИКОЙ

#### ПРОБЛЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ (ИНТЕРВЬЮ)

**В. А. Красильщиков:** Олег Николаевич, образование, как известно, является одним из важнейших факторов общественного развития в постиндустриальном мире в XXI в. Между тем в процессе так называемых реформ 90-х гг. в России система образования понесла немалые потери. Не могли бы Вы обозначить основные проблемы, которые сейчас существуют в этой сфере?

**О. Н. Смолин:** Я хотел бы начать с того, что одним из многочисленных парадоксов нашей жизни является тот факт, что на словах все признают приоритетность образования, а на деле, как только вчерашние интеллигенты попадают в высокие властные структуры, прежде всего правительственные и президентские, они мгновенно забывают о том, что говорили «в миру», будучи учеными. Недавно я перелистывал свои конспекты и, по иронии судьбы, нашел в журнале «Коммунист» за 1987 г. статью Егора Гайдара «Долгосрочные цели в экономике». В ней Егор Тимурович говорил о том, что в советский период отвлечение студентов на сельскохозяйственные работы будет еще многие годы сказываться на качестве нашего образования. Я улыбнулся про себя и с горькой иронией подумал: «Сколько же лет или десятилетий будут сказываться на качестве нашего образования последствия того, что у нас почему-то называется реформами, а на самом деле представляет собой революционное разрушение прежней системы?»

**В. К.:** И к чему приложил руку сам Егор Тимурович...

**О. С.:** О том и речь. Но вернемся к нашей теме.

С моей точки зрения, перед современной российской системой образования стоят три основные проблемы.

Первая — проблема финансирования. Сколько бы мы ни говорили в последнее время о приоритете духа над материей — тоже модная концепция, — но без финансирования ни одна система образования в мире существовать не может. Это признано всеми учеными; кстати, тот же самый Гайдар ссылаясь на исследования Денисона, а можно было бы назвать и других зарубежных специалистов, которые говорят, что в долгосрочной перспективе именно инвестиции в образование определяют статус нации в мировом сообществе. Между тем, по нашим, весьма приблизительным оценкам, в России за прошедшее десятилетие годовые расходы на образование сократились не менее чем в 8 раз — подчеркиваю, не менее. Объясню логику расчетов. По оценкам Мирового банка, в 1970 г. в Советском Союзе на цели образования тратилось примерно 7% ВВП. Это очень высокий показатель. Для сравнения: во многих развитых странах и сегодня на образование расходуется 5 — 6% ВВП. Если учесть, что в середине 90-х гг. в России на цели образования

стало тратиться примерно 3,4% ВВП, по данным того же МБ, а сам ВВП у нас упал не менее чем в 2 раза, если, далее, учесть, что после августа 1998 г. курс доллара вырос более чем в 4—4,5 раза, а внутренние цены в 2,5 — 3 раза, то получается, что расходы на образование в России реально сократились не менее, чем в 8 раз.

Не могу не рассказать историю о том, как на заседании правительства 17 февраля 2000 г. обсуждалась российская Национальная доктрина образования. Когда со стороны Минфина и Минэкономки возникли вопросы, почему в национальную доктрину заложены такие «бешеные» показатели — к 2003 г. расходы на образование должны составить 7% ВВП, откуда, дескать, такие утопические цифры, и что в мире якобы нет такой другой страны, которая бы столько тратила на эти цели, в ответ председатель Комитета Госдумы по науке и образованию Иван Иванович Мельников мягко напомнил, что это те самые показатели, которые Советский Союз имел 30 лет назад, в «проклятую эпоху» так называемого застоя. Путин отреагировал довольно своеобразно. Он сказал примерно следующее: «Вы, пожалуйста, об этом никому не рассказывайте, а то оказывается, что в качестве перспективы выдвигаются цели, которые когда-то уже были достигнуты». Но Минэкономки и Минфин все равно считают, что ориентиры крайне завышены, а сейчас поскорее им поручено доработать проект Национальной доктрины, я боюсь, с ним произойдет то, что происходило со многими нашими законами — произойдет так называемый секвестр, или, в просторечии, урезание, когда значительная часть важнейших идей этого документа будет просто-напросто из него вычищена.

Вторая проблема нашего образования, тесно связанная с финансированием, хотя и не только с ним, — это проблема неравенства прав граждан в области образования. Это очень острая проблема, на которую нам теперь указывают международные организации, — те самые, между прочим, которые рекомендовали нам всячески ускорять «реформы», как будто не понимая, что то, что в России называется реформами, вовсе не реформы, а разрушение прежней системы. Теперь же они удивляются последствиям так называемых реформ, в том числе в области образования.

В Законе об образовании записаны правильные положения относительно равенства прав граждан. Откроем 5-ю статью. В первом же пункте четко сказано, что Российская Федерация гарантирует право граждан на образование и равенство этих прав вне зависимости от пола, расы, национальности, имущественного положения, социальной принадлежности и многого другого. Но всеми ругаемый ныне классик (Маркс) был прав, когда в середине XIX в. говорил, что право не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества. С помощью законов не удастся заблокировать перенос в сферу образования того дикого неравенства, которое получила в Россия в 90-е г., хотя мы и стараемся делать все возможное для этого.

Кстати, специалисты Совета Европы и Европейской ассоциации образовательного права иногда упрекают нас: зачем вы прописываете особые условия поступления в образовательные учреждения для некоторых категорий? (А у нас, действительно, прописаны, например, особые условия для инвалидов I и II групп, для бывших военнослужащих и т. п.) Это нарушает равные права граждан в области образования. И нам довольно долго приходится объяснять, что, может быть, в Европе и существуют на деле более или менее равные права, у нас же приходится прибегать к принципу «привилегии во имя равенства», точнее, «привилегии во имя выравнивания шансов», чтобы хоть как-то подравнять реальные возможности людей получить образование в нашей стране.

Сегодня в России фактически проводятся два конкурса и существуют совершенно разные возможности получить образование для людей с большими доходами и для людей без каких-либо доходов. Совершенно не обязательно распределение способностей и интеллектуального потенциала у детей совпадает с распределением денег в кошельках их родителей, поэтому одна из наших главных задач в законодательстве, насколько позволяющие условия — обеспечить большее равенство прав граждан в области образования.

Третья важнейшая проблема, которая стоит перед нашей системой образования, — это проблема ценностей. Что произошло, с моей точки зрения, в начале 90-х гг.? Как и положено в революционную эпоху, было произведено глобальное отрицание, в том числе и в идеологической области. Сначала был подвергнут, и даже не критике, а осмеянию, глумлению опыт советской эпохи, опыт, безусловно, весьма противоречивый. Ведь, как известно, у любого народа в революционный период, преобладают две краски — красная

и черная, о чем прекрасно знал еще Стендаль. Но в нашем случае один цвет совершенно забыли, и все превратилось в черное. При этом человек прежней эпохи был объявлен сначала homo soveticus'ом, а потом «совком» и ему были приписаны всевозможные пороки. Между тем, сам изобретатель термина «homo soveticus» Александр Зиновьев позднее заявил, что как раз политические лидеры России 90-х гг. являются наихудшими представителями типа «homo soveticus» новейшие. В связи с этим я бы напомнил еще одну формулу, которая мне очень нравится; она принадлежит Улофу Пальме. Он назвал «бунтом богатых» неоконсервативную волну на Западе. Нашу новейшую революцию с полным основанием можно было бы назвать бунтом будущих «новых русских».

**В. К.:** А также бунтом «совка» против взрастившей его советской системы...

**О. С.:** Если уж мы об этом заговорили, в одной из моих книг я перефразировал известную идею Маркса по поводу революции 1848—1850 гг. в Европе; на новый манер она звучит примерно так: «Бюрократическая революция в России победила под крики объединенных бывших демократов и бывших партократов: «Долой бюрократию!».

На самом деле так называемый «совок» был, конечно, человеком весьма своеобразным. Можно много смеяться по поводу его зашоренности и ограниченного взгляда на мир. Во многом это был человек традиционного общества, со всеми его плюсами и минусами, хотя плюсов было немало. Я бы напомнил слова Бориса Васильева, которого, кажется, трудно отнести к защитникам прошлого. На рубеже 80—90-х гг. он заявил, что в 30-х гг. у нас в стране появилось поколение, о которое разбилась крупповская сталь.

Но корень проблемы, о которой здесь идет речь, лежит еще глубже. Объявив о разрыве с советской традицией, новейшие революционеры попытались порвать и с традицией досоветской, с более глубокой российской исторической традицией. Можно над ней отчасти и иронизировать, как когда-то над героями русской классической литературы иронизировал Владимир Набоков. Это традиция, согласно которой материальные блага, деньги хоть и важны, но не самое главное в жизни. Я бы назвал ее некоей неутилитарной ориентацией, характерной для нашей культуры. Возьмите самых разных людей: и западника Тургенева, и славянофила Достоевского, и Александра Пушкина, и Антона Чехова. Всех их объединяет эта самая неутилитарная жизненная ориентация их героев, то, что теперь модно называть духовностью. Взамен этой неутилитарной ориентации, которая отчасти связана с православием, нам стали предлагать даже не протестантскую этику в духе Макса Вебера, а известную формулу римского императора Веспасиана «деньги не пахнут». Все политики начали дружно утверждать, что чем больше ты успел утащить денег, тем ты более ценен для общества. А бывший президент России воспроизвел примитивный лозунг XVIII в. «чем больше ты работаешь для себя, тем больше ты работаешь для страны». Что из этого получилось, мы прекрасно знаем. «Новые русские» прекрасно поработали для себя, но при этом страна получила нищее население.

Повторяю, в ходе так называемых реформ 90-х гг. была предпринята попытка разрыва с прежней системой ценностей, и не только советских, но и досоветских. Кстати, советская эпоха эту систему ценностей не разрушала, а пыталась, плохо ли, хорошо ли, ее наследовать.

В конце 90-х гг. попытались заняться поисками национальной идеи. Это, с моей точки зрения, неслучайно. Опыт показывает, что без какого-то продуктивного исторического мифа ни одна революция успешной не была. (Я употребляю здесь слово «миф» не в ругательном, а в аксиологически нейтральном смысле). Но наша «демократическая» революция так и не смогла создать продуктивного исторического мифа, потому что сочетать «дикий», «бандитский» капитализм с пропагандой духовных ценностей совершенно невозможно.

Возвращаясь к разговору о Национальной доктрине образования, хочу сказать, что, может быть, впервые мы пытаемся в ней более или менее внятно прописать (правда, не уверен, что это не будет оттуда вычищено), что система образования должна формировать гражданина, патриота своего Отечества; человека, способного жить в условиях демократического общества, и т. д. Это — некая попытка соединения демократии — опять же в нормальном, нероссийском смысле этого слова (как известно, у нас слово «демократ» приобрело совершенно определенный ругательный оттенок, как и слово «реформатор»; недаром на КВНе один студент спрашивает другого: «Скажи, твой дед был реформато-

ром?» — «Да, воровал!» — отвечает тот) с ценностями патриотическими, гражданскими, государственническими.

Таковы три главные проблемы, которые, на мой взгляд, стоят перед нынешней системой образования. Можно сказать, что эти проблемы, как и причины кризиса системы образования в России, лежат в основном вне сферы образования, поэтому российскую систему образования исключительно ее собственными средствами спасти невозможно. Для этого требуется, по моему глубокому убеждению, принципиальное изменение курса всей экономической, социальной и информационной политики.

**В. К.:** Мы уже говорили о катастрофическом сокращении расходов на образование. Известно также, что выделение средств на школьное образование отдано на откуп местным властям. Учителя и преподаватели получают гроши. Как быть в этой ситуации — расширять платное образование? Или искать какие-то другие источники доходов?

**О. С.:** Начну опять же с парадокса. Он заключается, на мой взгляд, в том, что в финансовом отношении система образования пострадала больше многих других социальных институтов, а степень ее разрушения значительно меньше и, соответственно, уровень ее сохранности значительно больше, чем многих других сфер. Чем это объяснить? Есть, наверное, несколько факторов. Один из них заключается в особом составе наших педагогических кадров, в их подвижности. Второй — в том, что очень многие родители понимают важность образования. Кстати, мы часто наблюдаем очень интересные результаты опросов: когда социологи пытаются выстроить систему ценностей и приоритетов общественного сознания, то образование занимает среди них 10-е — 12-е место, после многих-многих других. Когда же вопрос формулируется по-другому: «Как Вы оцениваете важность образования своего ребенка?», тогда образование, как правило, попадает в «тройку» наиболее важных жизненных приоритетов.

Действительно, произошло, пожалуй, большее сокращение уровня оплаты труда в сфере образования, чем во многих других сферах экономики и общественной жизни. Назову некоторые цифры. По моим прикидкам, цены за десятилетие выросли не меньше чем в 20 тыс. раз (с учетом деноминации — в 20 раз). Соответственно, заработная плата начинающего советского учителя — 100 руб. — сейчас должна была бы составлять 2000 руб., тогда как начинающий учитель сейчас получает всего 280 — 300. Я не беру Москву, Петербург, некоторые другие регионы, где местные власти устанавливают надбавки, я беру стандартную заработную плату. Следовательно, оплата начинающего учителя сократилась в 7 или более чем в 7 раз, заработная плата профессора — по крайней мере, в 4–5 раз. Кстати, если взять статистику оплаты труда профессиональных отрядов, то обычно оказывается, что 5-е место снизу занимают медики, 4-е снизу — работники науки, 3-е снизу — работники образования, 2-е снизу — работники культуры и 1-е снизу — работники сельского хозяйства.

Возникает вопрос: «что делать?». В России уже произошло значительное расширение системы платного образования, причем часто вопреки концепции Закона об образовании. Концепция этого закона сводится к тому, что платное образование в России возможно и в государственных, и в негосударственных учебных заведениях, но лишь в качестве дополнения к образованию бесплатному, а не взамен его. На практике же мы часто наблюдаем, как платные образовательные услуги вытесняют бесплатные.

Однозначно оценить эту ситуацию невозможно. Если бы вообще не было платного образования, мы бы резко сократили количество студентов. В советский период, в 1980 г., на каждые 10 тыс. человек населения в Российской Федерации приходилось 220 студентов. В начале 90-х гг. — 171 студент. Сейчас — около 180 студентов на бесплатной основе, но общее количество студентов на 10 тыс. человек уже приближается к 280. Что хуже: оставить 180, но только «бесплатников», или дать возможность другим получать платное образование? Это вопрос из серии «что лучше отрезать — левую руку или правую ногу?»

В любом случае дальше расширять платное образование в России, с нашей точки зрения, почти невозможно, потому что за это образование просто некому платить. Социальная стратификация в России качественно отлична от социальной стратификации в развитых индустриальных странах. Ведь в России максимум 5% всего населения составляет высший класс, 15–20% — средний, а все остальные, по западным меркам, образуют низший класс. Заставлять в таких условиях платить за образование тех, кто не имеет до-

ходов, а порой и не получает зарплату, — значит разрушать систему и еще более увеличивать социальное неравенство в этой области.

Нам постоянно говорят, что денег в стране нет, что надо жить по средствам (на самом деле тот, кто это говорит, имеет в виду, что надо жить вообще без средств), но мне представляется, что дело не в деньгах, а в политической воле и в курсе экономической политики. Приведу элементарный пример. Дополнительные доходы федерального бюджета за февраль 2000 г. составили 10 млрд. руб. Этого хватило бы для того, чтобы повысить заработную плату в сфере образования, минимум, в полтора раза. Но все эти деньги ушли на войну в Чечне.

Главное же, конечно, заключается в том, что при нынешнем экономическом курсе деньги на социальные нужды, в том числе и на образование, действительно найти достаточно сложно. Это связано с несколькими факторами, в том числе с резким сокращением бюджета в России. Известно, что наш бюджет, пересчитанный в доллары, меньше бюджета Греции или Финляндии, в 2 раза меньше бюджета Швеции и чуть ли не в 3 раза меньше бюджета Голландии. Весь федеральный бюджет образования в России сравним с бюджетом крупного американского университета. Возникает вопрос: что случилось с бюджетом, куда делись деньги в еще недавно — плохо ли, хорошо ли — второй промышленной державе мира? Ответ совершенно очевиден: это прямые последствия курса революционного разрушения и полукриминального характера новейшей российской революции.

Приведу данные экспертов Центрального банка. В начале 1999 г., при Е. М. Примакове, вывоз капитала из Российской Федерации составлял примерно 1 млрд. долл. в месяц, т. е. 12 млрд. долл. в год. Немало. Это более половины бюджета. Даже если бы эти деньги просто вращались в России, с них брали налоги, это позволило бы резко увеличить наполняемость бюджета. При В.В. Путине в конце 1999 г. эта цифра выросла до 2,9 млрд. долл. в месяц, т. е. почти в 3 раза. Если учесть, что примерно во столько же раз выросли цены на нефть (примерно с 9 до 28 долл. за баррель в конце 1999 г.), то легко понять, что большая часть тех денег, которые должны были поступить в бюджет от благоприятнейшей экономической конъюнктуры, просто-напросто ушла за границу. Я уж не говорю о приватизации, которая была проведена таким образом, что основная часть собственности досталась так называемым олигархам. Согласно докладу А. С. Куликова, в свое время озвученному средствами массовой информации, концентрация капитала и монополизация российской экономики оказались выше, чем в любой развитой стране, когда 7 финансово-промышленных групп контролируют чуть ли не половину экономического потенциала. При таком экономическом курсе реально изменить политику в отношении образования крайне трудно, если вообще возможно.

Правда, с моей точки зрения, и сейчас для образования можно сделать довольно много, но это требует политической воли. Прежде всего государство должно служить своим гражданам, а не олигархам, которые оплачивают президентские выборы, а потом требуют, чтобы с ними рассчитались.

**В. К.:** Сейчас получили распространение различные формы элитарного образования — лицеи, гимназии, специальные колледжи и пр. Как Вы относитесь к этим формам? Не противоречат ли они демократическому принципу равных возможностей? Или сейчас, на фоне общей бедности, это способ хоть как-то, частично поддержать высокий уровень обучения?

**О. С.:** Смотря как понимать элитарное образование. Кстати, начитавшись книг про Британию, я был уверен, что чуть ли не самое высокое качество образования дает Итон. А когда я оказался в Британии, британцы же уверяли меня, что Итон — это элитарная школа в том смысле, что туда поступают дети самых богатых родителей, но он дает далеко не самое качественное образование в Великобритании. Для меня это, честно говоря, было открытием.

Другими словами, если речь идет об элитарных школах, отдельных школах для богатых, о своеобразном социальном апартеиде, я, естественно, категорически против этого со всех точек зрения, кстати, и с точки зрения отдаленных политических последствий для самих богатых. Закрытые, замкнутые политические элиты, как известно — это путь к дальнейшей социальной конфликтности и разложению самих элит. Если же речь идет о возможности создания элитарных школ в том смысле, что они будут давать особо вы-



сокачественное образование для одаренных детей, способных быстрее осваивать образовательные программы, будущих выдающихся математиков, музыкантов, я не считаю, что в этом есть какой-то грех. Напротив, эти традиции нашего образования надо, вне всякого сомнения, сохранять.

Кстати, есть и еще одна традиция. Например, в школу Щетинина специально не отбирают детей по способностям. Но там созданы условия, при которых каждый ребенок может все свои способности развивать. Это тоже своего рода элитарное образование, когда многие дети заканчивают школу за 7—8 лет, а к 17 годам нередко заканчивают и высшее учебное заведение, поступают во второе. Еще учась в школе, они параллельно с обычными предметами осваивают еще два полных цикла (помимо обычного школьного), один — это искусство: танцы, пение и т. д., а второй — это, так сказать, жизнеустройство, поскольку они занимаются во многом самообеспечением; все, что там построено, построено руками ребят и педагогов, кроме того, они работают в соседних хозяйствах на полях и делают еще многое другое. Это тоже своего рода элитарное образование, но оно никоим образом не противоречит демократическим принципам. Если угодно, я бы сказал так: я за то, чтобы каждый имел возможность получить элитарное образование, независимо от кошелька родителей. Вот мой принцип.

**В. К.:** В свое время советские учебники, особенно, конечно, по гуманитарным дисциплинам, были сильно идеологизированы. Теперь же наблюдается крен в другую сторону: для учебной литературы характерны эклектика, отсутствие концепции и системности, погоня за модными подходами. Как Вы оцениваете качество нынешней учебной литературы и в каком направлении имеет смысл улучшать ее?

**О. С.:** Это очень серьезная проблема. Я, к сожалению, не готов оценить всю современную учебную литературу, поскольку читал только часть ее. На самом деле в начале 90-х гг. в России произошла не деидеологизация, а, скорее, реидеологизация, своего рода переидеологизация с обратным знаком. Методология «Краткого курса истории ВКП(б)» была воспроизведена в чистом виде, но с противоположной идеологической направленностью. Масса учебников, в том числе изданных под эгидой Фонда Сороса, выполняла совершенно определенные идеологические функции. Приведу один пример. Два моих знакомых (один из них — известный журналист, другой — известный историк, кстати, отнюдь не сталинистской, а, скорее, объективистской ориентации) пытались предложить проект учебника, описывающего советскую эпоху по принципу все того же красного и черного, где переплетались бы и великие достижения, и великие трагедии, и героическое, и трагическое, и смешное. И обратились к одному известному британскому экономисту и социологу с просьбой походатайствовать, поскольку он как раз входил в совет, который давал «добро» на издание учебников. На что этот ученый, который в свое время пытался пропагандировать нашим аграрникам Н. Кондратьева и А. Чаянова (а те ему говорили: «Нет, этих мы знать не хотим; даешь Маркса!»; а когда он позже говорил им о Марксе, они в один голос требовали Н. Кондратьева и А. Чаянова), сказал авторам учебника: «Вы знаете, в ваших комиссиях сейчас царит такой пещерный антикоммунизм, что я ничего не могу сделать». А ведь речь шла просто об объективном издании!

Сейчас ситуация с публикацией учебников чуть-чуть улучшилась: стало меньше идеологии с обратным знаком, хотя, может быть, стало больше эклектики. Однако до сих пор к нам обращаются люди по поводу учебника новейшей истории Кредера. Некоторые областные законодательные собрания даже приняли решение приостановить использование этого учебника на своей территории. По поводу упомянутого учебника замечу: ни одна страна не воспитывает у своих детей пренебрежения к собственной истории. Когда я был в США (нас туда приглашали посмотреть американскую систему образования), нам дали экскурсоводов, кстати, весьма талантливых людей, которые всячески пропагандировали достижения американской истории. Мой друг, профессор истории, спросил одного экскурсовода: «Скажите, а вот если бы во время Гражданской войны XIX в. победили не северяне, а южане, что бы Вы нам сейчас рассказывали?» В ответ последовало: «Хотите мое личное мнение? Историю пишут победители. Сейчас бы я Вам доказывал, что дело свободы, равенства и братства было делом южан».

Еще раз повторю: наша история ничуть не хуже, чем история любого другого народа. Да, в ней было много всякого. И, тем не менее, это не повод унижать свое прошлое; надо уметь показывать собственную историю со всеми ее достижениями и проблемами.

Ведь это — наша история, и другой не будет. А без уважения к минувшему прошлому нельзя построить никакого будущего.

Между прочим, Государственная Дума принимала специальное постановление по историческому образованию. К сожалению, оно до сих пор не выполнено. Но когда мы его принимали, часть средств массовой информации подняла страшный крик. «Вы хотите ввести новый «Краткий курс!» — обвиняли депутатов. А мы отвечали: «Нет, мы как раз хотим его отменить». Это постановление содержит две ключевые позиции. Первая: создание межведомственной комиссии по историческому образованию с участием экспертов от Парламента, Правительства, Академии наук, Российской академии образования, которая, среди прочего, могла бы пересмотреть учебники по истории. Вторая ключевая позиция — это то, чего от нас требует большинство учителей: возврат к линейному принципу преподавания истории в школе. Если сейчас нам Министерство говорит, что 97% детей в той или иной форме продолжают учиться после 9-го класса, зачем же нам стремиться закончить именно в этом классе все изучение истории? Детям в этом возрасте порой трудно понять особенности и сложности новейшего периода нашей истории, и они, как попугаи, повторяют то, что им говорят. Мы хотели, чтобы изучение наиболее сложных эпох приходилось на период большей зрелости школьников, когда они имеют больший жизненный опыт и способны с пониманием относиться к различным событиям. Да и качество освоения исторического материала в этом случае, как считает большинство методистов, было бы значительно выше.

Короче говоря, я считаю, что нам не нужны переидеологизированные учебники, но учебники не могут быть вообще без идеологии. А идеологией учебников по гуманитарным предметам должно быть уважение к своему Отечеству, к своей истории, к своей культуре. Патриотизм, но не квасной, а просвещенный. Я сейчас наблюдаю интересную вещь: в начале 90-х годов очень быстро мимо меня «пробежали» бывшие идеологические работники, которые становились западниками. Сейчас, напротив, мимо меня с той же скоростью «пробегают» вчерашние западники, которые быстро становятся квасными патриотами. Ни того, ни другого нам не нужно. Нам нужно уважение к своему Отечеству, к своей истории, а вместе с тем и понимание наших проблем, умение смотреть в будущее и с уважением относиться к другим народам.

**В. К.:** Олег Николаевич, в начале 2000 г. в Чили к власти пришел новый президент, социалист Рикардо Лагос, который одним из пунктов своей предвыборной программы написал переход от обязательного 9-летнего образования к обязательному 12-летнему. У нас же, наоборот, произошел отказ от обязательного полного среднего образования, оно было ограничено рамками 9-ти классов. Чем, по Вашему мнению, был вызван этот отказ?

**О. С.:** Отказ от всеобщего среднего образования связан с несколькими причинами. Я перечислю их в порядке возрастания степени важности.

Первая причина, с моей точки зрения, это бюрократизация системы всеобщего среднего образования в советский период. Система требовала не того, чтобы ученик обязательно освоил программу среднего образования, а того, чтобы учитель ему за это обязательно поставил положительную оценку. Я сам из учительской семьи, и знаю, как учителям в тот период умные, но не желавшие заниматься ученики говорили прямо следующее: «Ну, уважаемая, мы с Вами винтики в одной системе, и Вы все равно тройку мне поставите». И как реакция на такое положение дел возникла вторая причина: сами учителя в массовом порядке на рубеже 80—90-х гг. требовали отказаться от обязательного среднего образования. Я встречался тогда с массой учителей, и эти настроения были, безусловно, господствующими. Потом, когда я общался с миссис Маргарет Ходж (долгое время она работала председателем парламентского комитета по образованию Палаты общин в Великобритании), она удивлялась, как могли учителя, у которых зарплата и рабочие места зависят от того, сколько лет учатся дети, требовать отказа от всеобщего среднего образования. И здесь мы переходим к третьей причине, которая объясняет очень многое. Это одна из закономерностей революции — революционное отрицание. Если в советский период было обязательное среднее образование, значит, надо обязательно от него отказаться. Такова логика революционного маятника, вне зависимости от того, хорошо это или плохо. Парадокс заключается в том, что под лозунгом возвращения в цивилизацию на самом деле были приняты многочисленные решения, идущие вразрез с развитием цивилизации. И, надо заметить, ситуация «революционного сокрушения»

сказалась и на первой редакции Закона об образовании. Давление со стороны педагогических работников в пользу отказа от обязательного среднего образования было очень сильным. Более того, даже сейчас, работая над национальной российской доктриной образования, мы до сих пор окончательно не решились вписать туда возвращение к обязательному среднему образованию. Педагогическая общественность еще не вполне созрела для того, чтобы это сделать. Хотя я лично к этому готов.

**В. К.:** Я думаю, помимо позиции педагогической общественности тут еще имел место определенный социальный заказ. Нашим правителям, всяким «новым русским», так называемым олигархам слишком грамотные люди не нужны, ими труднее манипулировать.

**О. С.:** Это само собой разумеется. Но тогда, когда принималась первая редакция Закона об образовании, это еще не сказывалось. А вот когда в 1993 г. принималась Конституция, интересы новых хозяев жизни уже сказались достаточно четко. Между прочим, известная 43-я статья Конституции сформулирована, мягко выражаясь, весьма своеобразно, к тому же еще и неграмотно, а именно: она гарантирует гражданам право на бесплатное и общедоступное образование в детских садах и техникумах, но не гарантирует права на бесплатное и общедоступное полное среднее образование и начальное профессиональное образование (ПТУ), т. е. фактически она позволяет брать деньги за обучение в старших классах школы и ПТУ. С большим трудом во второй редакции Закона об образовании удалось исправить этот порок Конституции 93-го г. Во второй редакции закона записано право граждан на общедоступное и бесплатное полное среднее образование и на общедоступное и бесплатное начальное профессиональное образование. Общедоступность не означает обязательности, но означает, что всех детей, которые желают его получить, государство обязано выучить.

**В. К.:** В России весьма долго сохранялись высокие стандарты преподавания. Достаточно вспомнить традиции земских школ, где обучение дополнялось незаурядным педагогическим мастерством. Сейчас в наших школах и учебных заведениях педагогическая культура крайне низка. Может быть, необходимо создавать специальные педагогические центры (на манер земских), которые могли бы распространять передовые формы обучения по всей стране?

**О. С.:** В какой-то степени это делается. Существует сеть федеральных экспериментальных образовательных площадок. У нас до сих пор сохранились передовые гуманные образовательные технологии. В наибольшей степени они получили развитие в конце 80-х гг., когда большую свободу уже дали, а деньги еще не отобрали.

**В. К.:** Я вообще-то считаю, что Россия могла бы торговать образовательными технологиями на мировом рынке интеллектуальных услуг.

**О. С.:** Я тоже в этом совершенно уверен. У нас есть достаточно много педагогов-новаторов — и тот же Щетинин, и Шаталов со своими сторонниками, и Базарный, и много других. Я за то, чтобы создавались экспериментальные площадки, центры, где люди могли бы перенимать передовой опыт. Но я против того, чтобы его насильственно внедрять, потому что педагогическая технология — это технология настолько высокого уровня, что правильно воспроизвести ее в большинстве случаев можно только сам педагог-инициатор. Как известно, даже ученики Макаренко нередко писали о том, что они, вроде бы, пытались делать все так же, как и учитель, а получался совсем другой эффект. У каждого мастера в искусстве свой стиль, и здесь, в принципе, имеет место то же самое. Так что знакомить людей с новым опытом, помогать им получать информацию об образовательных технологиях, чтобы педагоги могли выбрать то, что им ближе, или придумать что-то свое, — вне всякого сомнения, необходимо. Но внедрять их, как когда-то внедряли кукурузу, от Белого моря до Черного, нельзя.

**В. К.:** Сегодня в российских вузах получает распространение двухступенчатая система — бакалавриат и магистратура. По Вашему мнению, подобная реформа может способствовать повышению качества высшего образования? Или это одно из тех бесплодных заимствований, которые ничего хорошего нам не дадут и дать не могут?

**О. С.:** Ситуация непростая. Скажу откровенно, я не был поклонником бакалавризации и по этому поводу в свое время на одном из съездов ректоров даже вел жесткую дискуссию с тогдашним министром образования Владимиром Кинилевым. Я предполагал, что за бакалавризацией стоит все то же желание сэкономить деньги на системе образования. Тогдашние сотрудники Минобразования нам говорили, что они хотят перевести 80%

студентов на бакалавриат, а других сделать магистрами (процентов 10) или оставить в специалистах. Реально это действительно привело бы к экономии средств, но в конечном итоге могло бы привести и к понижению общего уровня образования наших.

В то же время я знаю, что есть такие специальности, которые можно освоить за 4 года. Я сам в свое время учился на историческом факультете 4 года и считаю, что мое историческое образование было вполне качественным для того времени. Закон устанавливает, что программа высшего профессионального образования может выполняться как непрерывно, так и по ступеням, т. е. самим вузам дано право сохранять традиционную для нас систему образования или переходить на так называемое многоуровневое, точнее, многоступенчатое образование. Многие сначала активно внедряли у себя бакалавриат, а потом передумали. В некоторых вузах эта система прижилась, но многие и отказались от нее, потому что обнаружили, что за бакалавризацией стоит резкое сокращение и часов для преподавателей, и качества подготовки выпускников, и многое другое, чего лучше было бы избежать. Сейчас я слышу, что часть работников Министерства образования опять начинает поднимать вопрос об обязательной бакалавризации для подавляющего числа наших вузов. Однако, с моей точки зрения, образование — сфера высокоинерционная, достаточно устойчивая, поэтому в ней не надо предпринимать никаких радикальных революций.

Мы собираемся готовить новую редакцию Закона о высшем образовании, и нам придется вернуться к вопросу о бакалавриате и магистратуре. И, видимо, в тех случаях, когда магистратура способствует повышению качества подготовки специалистов, идею ее введения нужно поддерживать. А в тех случаях, когда это приведет к понижению уровня образования, мы в меру возможности законодателей будем этому препятствовать.

**В. К.:** Как известно, у нас в стране наука в высших учебных заведениях долгое время в целом уступала уровню научных исследований в академической среде. Сейчас ее положение зачуждено стало еще печальнее, чем в Академии наук. Однако без развития научных исследований не может быть и качественного преподавания. Как Вы представляете себе пути интеграции науки и образования, кстати, не только высшего, но и среднего?

**О. С.:** Считается, что расходы на науку в стране, если она претендует на высокий статус в мире, должны составлять не менее 2% ВВП. В Российской Федерации есть разные данные о расходах на научные исследования; по некоторым данным, на них тратится 0,3% ВВП.

**В. К.:** Это меньше, чем в Аргентине, Бразилии, Чили и многих других среднеразвитых странах, не говоря уже об Индии...

**О. С.:** Да, мы все собирались перегонять Америку, и действительно перегнали, но по таким показателям, которым никто не завидует — вроде темпов роста преступности, наркомании, потребления спиртного на душу населения, уровня социального неравенства. Зато, так сказать, по положительным показателям — уровень жизни, индекс развития человеческого потенциала, расходы на науку и образование — теперь придется догонять Аргентину ... Действительно, положение вузовской науки очень и очень сложно. Я бы выделил несколько аспектов этой проблемы.

Аспект первый — финансовый. За последние годы нам удалось осуществить некоторые положительные изменения в финансировании науки в высшей школе, правда, очень слабые. Например, введена также программа интеграции науки и высшего образования. Хотя правительство в 2000 г. в очередной раз практически не предусматривало выделить деньги по этой программе, нам удалось кое-что добавить на ее осуществление. Но это все равно очень мало по сравнению с реальными потребностями. И когда мы сейчас принимаем федеральную программу развития образования в Российской Федерации — недавно в очередной раз она была принята после отклонения президентом, — мы стараемся изыскать дополнительные деньги на научные исследования и научное оборудование для вузов. Общее финансирование Федеральной программы в пределах 15 млрд. руб., в т. ч. на 2000 г. — 1,7 млрд. руб.

Второй аспект — организационный. Мы считаем, что высшему образованию, как и образованию вообще, нужна, помимо всего прочего, еще и «свежая кровь». Очень полезно, когда крупные ученые, так же, как и известные политики, руководители и т. д., выступают с лекциями в учебных заведениях. И в тех случаях, когда возникает вопрос о ликвидации научных институтов, мы выступаем за то, чтобы они, вместо этого, интегрировались в учебно-научно-образовательные комплексы.



Наконец, третий аспект проблемы заключается в том, что в учебных заведениях надо учиться осваивать современные информационные технологии. Правительство Российской Федерации приняло решение о том, что 20 с лишним тыс. компьютеров из федеральных органов власти должны быть переданы в образовательные учреждения. Мы поддерживаем это решение. Правда, до сих пор (март 2000 г. — примеч. ред.) еще ни одного не передали... Если осуществится сколько-нибудь серьезная компьютеризация российской системы образования, будет обеспечен доступ к новейшим информационным технологиям, это в какой-то степени позволит смягчить проблему доступа к научной литературе. Ведь ни для кого не секрет, что научные журналы, в том числе иностранные, почти не выписываются. Но опять же все замыкается на главной проблеме: до тех пор, пока весь экономический курс будет направлен на превращение России в сырьевой придаток развитых стран, в науке и образовании ничего не изменится.

**В. К.:** Через Ваши руки проходило все законотворчество по системе образования. Какие принятые законы Вы считаете наиболее важными и какие еще предстоит принять?

**О. С.:** Я бы назвал несколько наиболее важных законов, принятие которых считаю нашей заслугой. Прежде всего это Закон об образовании. Ключевая позиция этого базового закона — запрет приватизации в системе образования. Ведь мы уникальная страна, и здесь тоже собирались идти своим путем. Хотя, насколько мне известно, массовая приватизация образования нигде не проводилась, даже в странах с так называемой переходной экономикой. В Чехии в какой-то степени осуществлялась реституция — часть бывших церковных школ вернули бывшим владельцам, но приватизации образования не было. А у нас намеревались ее провести. Когда я встречался с коллегами из других стран, они спрашивали меня, вытаращив глаза: «Зачем?» Про себя я думал: «Я бы объяснил вам, зачем, но вы не поймете» А все дело в том, что «новым русским» мало той собственности, которую они получили через ваучеры в производственной сфере. То же самое они хотели повторить и в сфере образования.

В Правительстве было подготовлено пять законопроектов и несколько проектов президентских указов, с помощью которых их инициаторы хотели добиться приватизации в сфере образования. И, может быть, главная заслуга законодателей в 90-е гг. состояла в том, что удалось воспрепятствовать этим проектам, которые привели бы к разрушению российской образовательной системы.

С помощью законодательства нам удалось остановить также организационные революции в системе образования и в основном сохранить процесс перемен в рамках реформ, без революционного разрушения. Но, конечно, нам не удалось остановить финансовое удушение системы образования. Здесь законодательство было бессильно, хотя все необходимые нормы в законах записаны.

Плохо ли, хорошо ли, но кое-что дал системе образования и Закон о высшем и послевузовском профессиональном образовании. Когда мы принимали этот закон, над нами смеялись. «Что вы там записали? Студенческая стипендия — две минимальные зарплаты в стране. Никогда этого не будет!» Но в 1999 г. это стало реальностью. Разумеется, студенческая стипендия все равно мала — 160 руб. Но если бы не было закона, осталось бы 80, что примерно в 10 раз меньше, чем в советский период, поскольку 40-рублевая советская стипендия эквивалентна примерно нынешним 800 руб.

Подобного закона нет по среднему профессиональному образованию, и стипендию студентам техникумов повысить не смогли. Мы хотели предусмотреть в бюджете 2000 г. ее повышение, и бюджет 2000 г. это позволял. Но правительство заявило нам: «Нет закона, и мы не имеем права; нас Счетная палата за это накажет». Мы говорим: «Как же накажет, когда мы запишем повышение в Законе о бюджете?» «Нет, если это не соответствует действующим федеральным законам, нас за это накажут». Этот спор прямо относится к вопросу, нужны законы или не нужны. Несмотря на то, что они у нас безобразно исполняются, их наличие позволяет хоть что-то сделать для системы образования.

Еще один закон, который я выделил бы особо — Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию (в просторечии новая редакция закона о моратории). Когда мы запретили приватизацию образования, наша нежно любимая исполнительная власть пошла другим путем. Например, сначала детский сад закрывают, именно не приватизируют, а закрывают, ликвидируют, а потом имущество преспокойно распродается или передается



кому-то другому — чиновникам, «новым русским» под офисы или кому-то еще. Удалось с большим трудом принять закон о моратории. Почему удалось? Потому что его подписали в апреле 1999 г., когда обсуждался вопрос об импичменте Б. Ельцина, и президентской администрации было не до законов.

Юридически этот закон, пожалуй, самый спорный из тех, которые мы принимали. В нем записано много интересных норм, и среди прочих есть одна, с нашей точки зрения, очень важная: ликвидировать любое образовательное учреждение можно только с согласия соответствующего органа законодательной власти или его профильного комитета. Предположим, Министерство образования хочет ликвидировать ПТУ в Омске, от которого я четыре раза избирался в Парламент. Оно обязано получить согласие от Комитетов Государственной Думы и Совета Федерации. Без такого согласия ликвидировать нельзя. Захотели закрыть детский садик — спросите у городской Думы или Совета, как бы он там ни назывался. Дадут «добро» — можно закрывать, нет — значит нельзя. А депутаты гораздо хуже дают согласие на такие непопулярные решения, чем просто чиновники. К сожалению, очень долго длилась процедура прохождения закона, но в конце концов он был принят. Теперь надо заставить тех, кому положено, закон исполнять.

Следующий закон, который мы считаем важным — Закон о пенсиях за выслугу лет. Он дает возможность педагогу, продолжая работать по специальности, получать пенсию. Сейчас начинается наступление на этот закон. Правительство внесло в Государственную Думу проект Закона об основах пенсионной системы, который фактически предлагает ликвидировать льготные пенсии, точнее, переложить их на профессиональные пенсионные фонды. Но железнодорожники, шахтеры или металлурги в состоянии, может быть, создать такие пенсионные фонды. Однако на какие деньги будут создавать их учителя или врачи, представлять себе невозможно. Вот почему мы против проекта этого закона, внесенного правительством. Мы считаем, что сначала нужно создать профессиональные пенсионные фонды, а уже потом передавать им ответственность за пенсионное обеспечение.

Помимо названных законов, к нашим достижениям я бы отнес то, что когда президент Ельцин пытался лишить студентов права на отсрочку от военной службы, нам удалось это право сохранить, хотя сделать это было очень не просто. Кроме того, ежегодно правительство пыталось отменить или сократить налоговые льготы для образовательных учреждений и научных организаций, хотя «внебюджетка» у многих образовательных учреждений составляет 40—50% доходов. В основном нам удалось сохранить действующий налоговый режим, который позволяет не отбирать у учреждений науки и образования внебюджетные деньги. Я уж не говорю о том, что в каждый бюджет мы добавляли какие-то деньги на цели образования. Так, в бюджете 2000 г. впервые предусмотрены средства на книгоиздательскую продукцию для работников образовательных учреждений.

Что касается будущего, то у нас очень большие планы. Прежде всего, мы хотим принять те законы, которые отклонялись Ельциным. А им, что характерно, отклонялись почти все законы в области образования. Кстати, Закон о моратории — единственный, который был подписан с первого раза. Судите сами: Закон об образовании в первой редакции — вето Президента, во второй редакции — два вето (а два вето — это революционная социопатия), Закон о высшем образовании — два вето Президента, в том числе на согласованный текст. Закон о федеральном комплекте учебников — вето Президента. Закон о государственной поддержке начального профессионального образования (в разных названиях) — два вето Президента. Закон о специальном образовании (прежде всего детей-инвалидов) — два вето Президента, в том числе на согласованный текст. Закон о порядке определения размеров средней ставки работников образования — два вето Совета Федерации и одно вето Президента. И т. д. и т. д. Мы сейчас собираемся все эти законы снова представлять на рассмотрение Государственной Думы. Кроме того, мы хотим разработать целый блок законов отраслевого типа, которые должны дополнить Закон об образовании. Это законы о дополнительном, об общем, о начальном профессиональном, о среднем профессиональном образовании.

Но самое главное сейчас — это российская национальная доктрина образования. Мы были инициаторами этого проекта, работали над ним не один год, в т. ч. летом 1999 г. Правительство перехватило инициативу, и мы поначалу это приветствовали. Как говорят, сочтемся славою, когда дело будет сделано. Однако не могу исключить, что в результате такой инициативы доктрина будет выхолощена. Если это произойдет, мы в инициативном порядке будем вносить в Государственную Думу в виде проекта Закон о националь-

ной доктрине образования, которую мы разрабатывали с учетом предложений, высказанных учителями в процессе ее обсуждения.

Почему речь идет о доктрине? Дело в том, что она несколько выходит за рамки политики в области образования и касается образовательной политики в целом. В данном случае это не игра слов. Политика в области образования есть совокупность мер государства по отношению к образованию как к социальному институту. А образовательная политика — это не только политика в области образования, но еще и образовательные компоненты и образовательное воздействие других направлений политики государства. Например, невозможно формировать нормальную систему ценностей в обществе, когда информационная политика насаждает безнравственность и антиинтеллектуализм, когда целенаправленно обесценивается интеллектуальный труд. Невозможно «сеять разумное, доброе, вечное», когда голодные преподаватели занимаются с голодными детьми.

Мы хотим использовать доктрину как рычаг; и, если удастся найти точку опоры, с помощью этого рычага постараемся переломить ту тенденцию образовательной политики, которую мы наблюдали в 90-х гг., — тенденцию к обнищанию и разрушению системы образования в России.

Доктрина сейчас для нас, по большому счету, самое важное. Хотя все зависит от общего социально-экономического курса руководства страны. Владимир Путин, скорее всего, будет опираться на те силы, которые поддерживали и Б. Ельцина. В результате мы получим правоавторитарный политический курс. Экономическая политика вряд ли существенно изменится. Намного больше денег в стране не станет, а те деньги, которые появятся, пойдут на силовые структуры. Социальных денег больше не будет, а политической свободы станет меньше.

Тем не менее, мы будем делать все возможное в рамках бесправного или «полуправного» парламента для того, чтобы защитить систему образования. Мы работаем в данном случае не только для работников образования, мы не просто лоббируем их интересы. Мы считаем, что образование — это чуть ли не единственная возможность сохранить наш шанс на так называемое опережающее развитие, на опережение в направлении постиндустриального или информационного общества, или общества знаний (в данном случае не говорю о различии между этими концепциями, но суть дела понятна). Если мы действительно хотим двигаться в направлении к постиндустриальной цивилизации, с разрушенным образованием делать это невозможно. И защищая систему образования, мы защищаем возможность для наших людей войти в достойное будущее.

Опубликовано: Постиндустриальный мир и Россия. М.: Изд-во «Эдиториал УРСС», 2001. С. 540—554.

## ПЛАТОН С НЬЮТОНОМ МНЕ ДРУЗЬЯ, НО ИСТИНА ДОРОЖЕ

*Смолин О. Н.* Спасибо. Уважаемые коллеги, прослушав сегодня два доклада: доклад уважаемого министра образования и доклад уважаемого Бориса Ефимовича (Немцова, лидера СПС.— **Примеч. автора**), я сделал два вывода. Вывод первый. Доклады четко проиллюстрировали возможность профессионального и политического подходов к данной проблеме. Вывод второй, который я сформулирую, перефразируя Аристотеля: Платон с Ньютоном мне друзья, но истина дороже.

Итак, действительно мы наблюдаем парадокс. Он заключается в том, что продвинутые школы и управленцы в большинстве своем — за двенадцатилетку. Рядовые учителя — в большинстве против двенадцатилетки. В этом убедиться очень легко, придя в любую школу. Другая сторона того же парадокса: в Кремле 5 тыс. человек дружно голосовали за переход к двенадцатилетнему образованию, но в сегодняшних выступлениях мы слышим, что по крайней мере больше половины выступающих — против. Кстати, я в Кремле был чуть не единственным, кто с трибуны официально высказал очень серьезные замечания по двенадцатилетке. Но сегодня не хотел бы, чтобы мы ударились в другую крайность. Мне кажется, нам нужен очень серьезный, объективный подход. Мы как Комитет обозначили свою позицию еще в начале 1999 г., полтора года назад, когда вопрос только начинал обсуждаться. И повторили ее в Кремле 14 января, когда было предоставлено слово.

Двенадцатилетка, вне всякого сомнения, теоретически позволяя решить целый ряд проблем, вместе с тем и порождает целый ряд других. Я постараюсь не очень повторяться, хотя, наверное, совсем избежать этого не удастся.

Понимаете, здесь много говорили про проблему армии. Уважаемый Владимир Михайлович (Филиппов, министр образования.— **Примеч. автора**) прав: 7 плюс 11, что 6 плюс 12 — это одинаково — 18, как ни считаешь. Но беда заключается в следующем. У нас в Комитете по обороне уже больше года лежит законопроект, поправка к Закону о воинской обязанности и военной службе, которая нам сейчас очень нужна. И боюсь, что она будет там лежать еще довольно долго, до тех пор, пока аналогичную поправку не внесет Правительство. Вы прекрасно понимаете, что состав Государственной Думы третьего созыва таков, что она, как говорят, голосует, не приходя в сознание. (*Аплодисменты*).

Второе. Психология. Действительно, большинство детей пока к двенадцатилетке не готово, это показывают опросы.

Третье. Трудовые ресурсы. Уважаемые коллеги, если действительно коллеги господина Грефа, наиболее отважные реформаторы, предлагают поднимать мужчине пенсионный возраст до 65 при средней продолжительности жизни в 58 и будут говорить, что это так или иначе связано с двенадцатилеткой, тогда все-таки давайте лучше одиннадцать лет будем учить, но пенсионный возраст не поднимать.

Четвертое, уважаемые коллеги, о чем, кажется, сегодня не говорили. При определенных условиях двенадцатилетка может оказаться связанной с искусственным, с моей точки зрения, сдерживанием развития личности. Простите мне небольшое лирическое отступление. Вчера с моей любимой учительницей я сверил тетради выпускниц первого класса 1970 и 2000 г. Я могу их принести в министерство и показать. Очевиден резкий шаг назад. В 1970 г. программа первого класса была значительно богаче по содержанию. Сейчас же подготовленные к школе дети скучают на уроках в первом классе. Я понимаю, почему меняется программа. Это происходит не случайно. В пылу революционного отрицания систему детских садов фактически разрушили. Говорили, что это колхозы проклятого советского прошлого. Теперь компенсировать это трудно. Между прочим, в Бельгии 94% детей посещают дошкольные образовательные учреждения. Может быть, пора поставить вопрос о том, чтобы дать возможность детям в разные сроки осваивать школьные программы. Подготовленным — по программе 1—3, неподготовленным — по программе 1—4. (*Аплодисменты*).

Пятое. Социальное неравенство. Уважаемые коллеги, судя по тем законам, которые мы принимаем в последнее время, хотя мне очень хочется надеяться, что все-таки экономический подъем в какой-то степени будет происходить, социальное неравенство в стране вырастет. Уважаемый Владимир Михайлович, меня очень встревожило замечание о том, что в старшие классы пойдут 50% детей. В нашем Законе «Об образовании» написано четко, что старшая школа общедоступна и бесплатна. Не можем мы 50% только принимать, мы должны принимать в старшую школу всех, кто хочет закончить, получить полное среднее образование.

Шестое — деньги. Много раз об этом говорили. Совершенно ясно, что деньги на двенадцатилетку потребуются. Совершенно ясно и другое: если все-таки дополнительные деньги появятся, возникает вопрос: на что в первую очередь их потратить: на 12-летнее образование или на элементарные нужды школы: на заработную плату учителей, ремонт и так далее и так далее? Об этом говорили довольно много. Действительно, очень многое зависит от того, какой проект сейчас примет Правительство и, соответственно, что будет воплощать в жизнь. Принимаем Российскую национальную доктрину образования в том виде, как она, в основном, была одобрена 17 февраля Правительством — это одно. Она предполагает увеличение расходов на образование до 7% валового внутреннего продукта. Это ровно столько в процентах, но в реальных деньгах гораздо меньше, это ровно столько мы имели, по данным Мирового банка, 30 лет назад в 1970 г. Принимаем мы концепцию команды господина Грефа — да, на один процент увеличиваются расходы на образование. Но, с моей точки зрения, на двенадцатилетку этого явно не хватит. Я хочу повторить то, что говорил в Кремле. Если мы принимаем решение о реформе, принцип должен быть все тот же самый: утром — деньги, вечером — стулья.

Теперь что касается вопросов политических. Двенадцатилетка — один из ключевых вопросов образовательной политики. Но акцент я здесь делал бы на слове «образовательная», а не на слове «политика». С нашей точки зрения, образование должно быть сферой широкого национального согласия «левых», «правых», центристов, представителей самых разных политических течений. Я постараюсь это проиллюстрировать. Мне представляется, что надо прежде всего обсуждать вопрос с точки зрения профессиональной, а не с

точки зрения политического митинга или политического рейтинга. Мы, депутаты, не должны уподобляться тому самому политбюро, которое лучше всех разбиралось и в языкознании, и в кибернетике, и в генетике, и во всяких прочих науках.

В этой связи я хочу сказать, что те предложения к Налоговому кодексу, о которых говорил уважаемый Борис Ефимович,— это предложение Комитета по образованию и науке. И хорошо, что они поддержаны уже Комитетом по бюджету, в частности по Закону о налоге с физических лиц. Если фракция «СПС» нам поможет принять правильное решение по налогу на добавленную стоимость, я буду от души ей благодарен. Но, коллеги, давайте следовать известной формуле: по делам их узнаете их.

У меня в руках находится книга, в которой есть статья, анализирующая суммарные результаты всех ключевых голосований по вопросам образования в Государственной Думе второго созыва. Никак не комментирую. Если взять 38 голосований и по 7 ключевым законопроектам, извините, результаты были следующие: коммунисты — приблизительно 84%, аграрная депутатская группа — 73, группа «Народовластие», в которой я тогда работал,— 66, фракция Жириновского — 64, средний показатель по Думе — 62,5 (я округляю числа), фракция «ЯБЛОКО» — 56, группа «Российские регионы» — 49, фракция «Наш дом — Россия» — 42,3, группа независимых депутатов — 25% в среднем за образование. И когда все говорят о том, что поддерживают образование, мой совет: возьмите результаты голосований по законопроекту, который называется «Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год». Законопроект предлагает приостановить все существенное в области образования: 3% федерального бюджета на высшее образование, четыре процента на науку, 10% национального дохода на образование в стране в целом, уровень зарплаты учителям и вузовским преподавателям. Посмотрите результаты голосований — все станет ясно. Я приветствую мужественный поступок Ирины Муцуовны (Хакамады.— **Примеч. автора**), которая не голосовала за этот закон, будучи членом фракции «СПС», от души приветствую. Но, к сожалению, ведь она оказалась в подавляющем меньшинстве в своей фракции.

Точно так же здесь предлагали антикризисную программу, я это абсолютно поддерживаю. Но только хочу добавить, что мы от имени Комитета по образованию и науке уже много раз вносили такое предложение в Правительство вместе с самой программой. И по существу все наши законы, которые были заблокированы предыдущим Президентом Российской Федерации,— это и есть та самая антикризисная программа. Мы написали когда-то Президенту Указ № 1. Он его подписал. Мы принимали в двух редакциях Закон «Об образовании», там все про зарплату нормально написано, я вас уверяю. Мы принимали специальный Закон «О порядке определения средней ставки должностного оклада работников образовательных учреждений», — где он? Возвращен дважды Советом Федерации, один раз Президентом Российской Федерации. Я бы очень хотел, чтобы мы мерились рейтингами, а не политическими заявлениями.

Мне представляется, что если у нас по таким вопросам, как образование, политический подход возобладает над профессиональным, то про депутатов Государственной Думы будут говорить: кто умеет работает, кто не умеет — учит, а кто не умеет учить — управляет. Кстати, я не могу согласиться с тем, что в России экономика не выдерживает образования. Скорее наоборот. Образование уже не выдерживает экономики. Вы это прекрасно понимаете. Многие из нас боролись с экономикой дефицита, а в результате получили дефицит экономики. Валовой внутренний продукт упал более чем в три раза, по оценкам новосибирских исследователей.

Уважаемые коллеги, конечно, мы должны понимать, что на данный момент увеличение продолжительности сроков обучения — это, действительно, мировая тенденция. Может быть, уходящая, а может быть, нет. По крайней мере, когда в Германии попытались сократить число лет обучения, немцы выходили на митинги с требованием: «Не покусайся на наше счастливое детство». Не думаю также, что Министерство образования просто пытается натянуть искусственно одеяло на себя, потому что одеяла в образовании уже давно нет, осталась только «рваная простыня». И если денег на образование действительно не будет, наступит предел устойчивости системы. Я много раз говорил: образование — высокоинерционная система. Оно держится за счет инерции, за счет энтузиазма учителей. Я присоединяюсь к тем, кто кланялся в ноги российскому учителю, вне всяко-

го сомнения. Но нельзя до бесконечности не кормить коня, и думать, что он от этого начнет быстрее бегать. Рано или поздно он упадет.

Перехожу к предложениям.

Первое. Продолжить общенациональную дискуссию по проблеме 12-летнего образования. И не принимать никаких окончательных решений до выяснения судьбы национальной доктрины образования и стратегии модернизации образования. Кстати, я поддерживаю предложение провести парламентские слушания в сентябре по этой самой стратегии. К тому времени мы, наверное, увидим ее в окончательном виде.

Второе. В соответствии с Федеральной программой развития образования необходимо провести эксперимент. Но итоги эксперимента обсуждать с широким представительством общественности, включая противников двенадцатилетки. Я думаю, это правильно. Это вопрос общенационального значения.

Третье. Предварительным условием эксперимента должно быть постановление Правительства Российской Федерации. Иначе возможна ситуация, которую товарищ полковник разъяснил.

Четвертое и, может быть, главное. Неоднократно мы выходили с предложением, что решение о массовом переходе на 12-летку, если оно будет принято, должно приниматься федеральным законом. Оно касается каждой семьи. Не обязательно это должен быть специальный Закон о двенадцатилетке, но если уж мы эксперимент прописывали в федеральной программе, то массовый переход — тем более. Как бы ни ругали законодателей — и справедливо, и несправедливо — но Закон на самом деле — это самая демократическая форма принятия решений. Правительственное постановление вы даже не увидите, а в обсуждении проекта закона сможете участвовать.

Пятое. Если такое законодательное решение будет принято, в нем обязательно должны быть прописаны пути и механизмы решения всех тех проблем, которые сегодня были обозначены.

Коллеги, мы констатируем: на сегодняшний день массовое сознание педагогов, родителей, детей к двенадцатилетке не подготовлено. Поэтому перед Министерством и Академией образования, сторонниками этой инициативы стоит очень серьезная задача. Убеждайте, аргументируйте, доказывайте на деле, что это полезно и необходимо. Сумеете доказать, ну что ж, в добрый путь. Но без самой широкой поддержки никакие реформы невозможны, особенно в образовании. Ломать настроение людей через «колесо», это мы уже много раз проходили на протяжении 90-х гг., и каждый раз хотели «как лучше», а получалось — вы знаете, Виктор Степанович (Черномырдин).— **Примеч. автора** объяснил.

И последнее. Хочу повторить то, чем заканчивал выступление в Кремле 14 января. Учителя из моего родного города Омска мне рассказывали о том, как один учитель попал в ад по ошибке. Вообще-то учителю положено в рай. Три месяца он пробыл в аду, а затем небесная канцелярия спохватилась, ошибка произошла, вызывают его и спрашивают: «Почему ты не жалуешься?» Он говорит: «Как почему? А мне после школы это место раем показалось».

Думаю, что когда, наконец, школа покажется пусть не раем, но местом, оборудованным для нормальной жизни, для труда и, главное, для творчества, мы спокойно определимся, сколько лет учить. Спасибо за внимание. (*Аплодисменты*).

Из стенограммы парламентских слушаний на тему: «Двенадцатилетнее образование: правовые и социальные аспекты»

Москва, Государственная Дума. 15 июня 2000 г.

Опубликовано: *Смолин О. Н.* Излом: иное было дано? Проблемы революции, демократии и образовательной политики в социально-политическом процессе 90-х гг. М.: «ООО ИПТК «Логос» ВОС», 2001. С. 237—240.

## **ПОБОРЫ В ОБРАЗОВАНИИ: НУЖНЫ ЛИ ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНЕ?**

Недавно в школе с родителей первоклассницы потребовали полторы тысячи рублей. И не в Москве, сравнительно обеспеченной по нашим меркам и переполненной бедными и нищими по меркам Европы, но в родном Омске. Родители обратились за консуль-



тацией к моим помощникам и, вероятно, впервые в жизни прочли статью 45 Закона РФ «Об образовании». Вот ее основные положения.

«1. Государственное, муниципальное образовательное учреждение вправе оказывать населению, предприятиям, учреждениям и организациям платные дополнительные образовательные услуги (обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин; репетиторство; занятия с учащимися углубленным изучением предметов и другие услуги) за рамками соответствующих образовательных программ и государственных образовательных стандартов.

2. Доход от указанной деятельности государственного, муниципального образовательного учреждения за вычетом доли учредителя (собственника) реинвестируется в данное образовательное учреждение, в том числе на увеличение расходов по заработной плате, по его усмотрению. Данная деятельность не относится к предпринимательской.

3. Платные образовательные услуги не могут быть оказаны взамен и в рамках основной образовательной деятельности, финансируемой из средств бюджета. В противном случае средства, заработанные путем такой деятельности, изымаются учредителем в его бюджет».

Итак, Закон:

1) разрешает образовательному учреждению дополнительные платные образовательные услуги за рамками государственных образовательных стандартов и основных образовательных программ, а также называет некоторые виды таких услуг. Например, если государственным образовательным стандартом и учебным планом школы предусмотрено изучение одного иностранного языка, а родители хотят, чтобы дети изучали два, они должны быть готовы за это заплатить;

2) определяет добровольный для обучающихся или их родителей (законных представителей) статус оказания дополнительных образовательных услуг;

3) позволяет не относить такую деятельность к предпринимательской, если доход от нее реинвестируется в данное образовательное учреждение;

4) запрещает платные образовательные услуги взамен или в рамках основной образовательной деятельности, финансируемой из средств бюджета. В противном случае доходы от нее должны изыматься в бюджет учредителя.

Прочитав Закон, родители первоклассницы денег платить, конечно, не стали. И с правовой точки зрения поступили абсолютно корректно. Никто не вправе принудить родителей или студентов, обучающихся на бюджетных местах, платить за образование. Любая прокуратура и любой суд признают подобные поборы незаконными.

Однако проблема этим не исчерпывается. Даже в Законе сказано, что «платные образовательные услуги не могут быть оказаны взамен и в рамках основной образовательной деятельности, финансируемой из средств бюджета». Но как быть, если бюджет финансирует образовательное учреждение на 50% от потребности или того меньше? Директора школ, ректорский корпус вузов и руководители органов управления образованием не раз ставили перед законодателями проблему: если бюджет нормально не финансирует образование, позвольте нам брать деньги на законном основании и в таких пределах, чтобы обеспечить нормальную работу учреждений. Мы, законодатели, неизменно отказывались: стоит только дать такую лазейку нашим «радикальным реформаторам», как они немедленно еще более сократят бюджетное финансирование образования, ссылаясь на то, что у школы, ПТУ или вуза есть полное право возмещать дефицит за счет родителей обучающихся или студентов.

Напомню, что в России с ее обнищавшим населением, даже по данным Министерства образования, платить за него способны не более 25% граждан. С другой стороны, в богатой Америке около 90% детей учатся в государственной бесплатной школе с бесплатными учебниками, в небедной Франции за счет бюджета обучается 85% студентов, а в России — только около 50%. По развитию платных начал в образовании мы уже догнали и перегнали Запад. Только надо ли этим гордиться? И сколько бы нам не говорили, что бесплатное образование возможно только при развитом капитализме или развитом социализме, поверить в это не может никто, хоть немного знающий российский бюджет, налоговую систему или хотя бы информацию о том, как 85% российских природных богатств оказались в руках 45 человек.

Оказавшись между наковальней закона и молотом недофинансирования, руководители образовательных учреждений ищут и находят разные пути выхода из замкнутого круга. Пожалуй, наиболее близок к Закону следующий: родителей (или студентов) не принуж-

дают, но уговаривают вносить деньги в кассу учебного заведения; при этом учитываются их финансовые возможности; полные отчеты об использовании денег вывешиваются на доске объявлений или публикуются в многотиражках и т. п. Впрочем, государство мешает и подобным более менее цивилизованным действиям: обложив образование 24%-ным налогом на прибыль, оно стимулирует руководителей, а равно родителей и благотворителей, уводить деньги «в тень». Самое забавное и грустное, что все это делается под разговоры о намерении построить социальное рыночное хозяйство, хотя, как мы уже говорили, в индустриально развитых странах образование налогов не платит.

Проблема поборов в образовании имеет еще одну, на сей раз чисто криминальную сторону. Как нам сообщают, в целом ряде крупных вузов, особенно столичных, появились «бизнесмены» от преподавания, устанавливающие таксу за каждый сданный зачет или экзамен. При этом используется следующая аргументация: все равно не сдадите; за пересдачу придется платить; так заплатите лучше сразу!

Хорошо понимая справедливость заявлений Министра образования о том, что в одной отдельно взятой сфере коррупцию победить невозможно, мы в Комитете по образованию и науке Госдумы начали тем не менее подготовку антикоррупционных поправок к законам в области образования. Одна из них состоит в том, чтобы запретить отнесение пересдачи зачетов и экзаменов к числу дополнительных платных образовательных услуг, т. е. запретить такую пересдачу на платной основе. Идея получила поддержку Президента Союза ректоров, ректора МГУ В. А. Садовниченко. Буду благодарен читателям газеты за конкретные предложения, которые могли бы войти в этот Закон.

Подводя предварительные итоги, хочу сказать: очевидно, что проблему поборов в образовании нужно решать, как минимум, по двум линиям — увеличение бюджетного финансирования и усиление ответственности за нарушение Закона. К сожалению, реальность не внушает оптимизма: решать эту проблему предстоит еще достаточно долго.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 1—7 апр. № 13. С. 4 (под заголовком «Поборы в образовании»).

### ЕГЭ: ПАНАЦЕЯ ИЛИ ПОГИБЕЛЬ?

В России дискуссия вокруг введения единого госэкзамена напоминает, скорее, предвыборную агитацию, чем серьезный поиск истины. Оценки ЕГЭ колеблются в диапазоне от «ключевого направления модернизации образования» до «безобразия из трех букв», а его сторонники и противники, пожалуй, больше стремятся обвинить оппонентов во всех смертных грехах, чем убедить в своей правоте. В такой ситуации особенно важно оценить последствия предлагаемого нововведения, положив на «чашу весов» его плюсы и минусы.

Основные аргументы сторонников ЕГЭ, к числу которых принадлежит не только Минобразования, но, судя по недавнему телемосту с гражданами, и Президент России, коротко можно суммировать следующим образом.

1. *Международный опыт*: практика единого экзамена апробирована в большинстве индустриально развитых стран мира.

2. *Ликвидация психологических перегрузок*: система ЕГЭ позволит выпускнику сдавать не две, но только одну серию экзаменов, что поможет ему сохранить здоровье.

3. *Академическая мобильность* в территориальном и социальном плане: успешно сдав ЕГЭ, выпускник любой школы из любого уголка страны и любой семьи получить возможность поступить в престижный столичный вуз.

4. *Избавление от коррупции*: вузовские преподаватели — члены приемных комиссий — перестанут брать взятки ввиду ликвидации самих этих комиссий.

5. *Объективная оценка качества работы школ и уровня подготовки выпускников*: по результатам ЕГЭ легко определить не только наиболее достойных занять бюджетные места на студенческой скамье, но также оценить результаты работы каждой школы и сравнить их между собой.

Напротив, противники ЕГЭ либо эксперты, занимающие по отношению к нему осторожную позицию (к числу последних принадлежит и автор), указывают, с одной стороны, на относительность достоинств новой системы, а с другой, — на ее слабые стороны

и вновь порождаемые проблемы. Действительно, в отечественных публикациях плюсы ЕГЭ явно преувеличиваются.

Во-первых, несмотря на широкое использование в мировой практике, подобный опыт нельзя считать универсальным. Так, во многих странах — от США до Южной Кореи — существует мощное общественное движение против ЕГЭ, а в Испании недавно принято решение от него отказаться.

Во-вторых, по мнению ряда зарубежных экспертов, система ЕГЭ не только не снижает психологические нагрузки, но, напротив, их увеличивает. Например, южнокорейская пресса регулярно публикует сообщения о выпускниках-неудачниках, попадающих в больницу в результате нервного стресса, и даже о случаях самоубийств на этой почве. Юные граждане хорошо понимают, что для будущей профессиональной карьеры и траектории жизненного пути в целом цена неудачи может оказаться слишком высокой.

В-третьих, расширение пределов академической мобильности оказывается весьма ограниченным: как показал широкомасштабный эксперимент, она растет в территориальном плане, поскольку детям из провинциальных семей с высокими доходами столичные вузы оказываются доступнее, однако не в плане социальном, так как при низких доходах семьи способные дети из «глубинки» не едут учиться в престижных вузы ввиду высоких транспортных расходов и гигантской разницы стоимости жизни между столицей и остальной частью России.

В-четвертых, антикоррупционные последствия ЕГЭ не очевидны. По мнению экспертов Российского Союза ректоров, псевдорепетиторские фирмы в Москве ожидают введения новой системы, не без оснований полагая, что с крупными территориальными комиссиями наладить отношения будет много проще, чем с многочисленными приемными комиссиями вузов. Кодирование и анонимность работ, выполненных в рамках ЕГЭ, не решает всех проблем, ибо член независимой комиссии в состоянии оказать выпускнику необходимую помощь в процессе работы, а лица, осуществляющие компьютерную обработку результатов, — исправить допущенные выпускником ошибки. При этом коррупция меняет формы и механизмы, но отнюдь не исчезает вовсе. Вообще трудно не согласиться с Министром образования В. Филипповым, который неоднократно заявлял: в одной отдаленной области общественной жизни коррупцию победить невозможно.

В-пятых, объективность оценки работы образовательных учреждений и уровня подготовки их выпускников зависит, с одной стороны, от качества измерителей (о чем ниже), а с другой, — от положения измеряющих. Закон РФ «Об образовании» требует создания государственной аттестационной службы (ГАС), независимой от органов управления образованием, причем никак не связывает независимость ГАС с формой проведения аттестации (в данном случае — с ЕГЭ). Однако это положение закона не исполняется уже почти 12 лет, а в ходе апробации ЕГЭ трактуется весьма своеобразно: ее осуществляют именно органы управления образованием, отстраняя учителей школ, которые готовили аттестуемых выпускников. Между прочим, даже в вузах государственные аттестационные комиссии включают действующих преподавателей, а в целях объективности председателями комиссий становятся обычно профессора других высших образовательных учреждений.

Следует также иметь в виду, что объективность оценки качества образования — не только вопрос организации, но и проблема культуры. Первые же результаты эксперимента показали, что в ряде национальных республик с его введением оценки выпускников резко пошли вверх по сравнению с общероссийскими. Причины очевидны: либо руководители образования в регионах хотят обеспечить своим выпускникам обещанные места в престижных вузах, либо подтверждается приведенное выше высказывание Министра образования относительно коррупции, либо то и другое.

Среди новых проблем, которые порождает или способно породить введение ЕГЭ, отметим следующие.

1. Рост неравенства прав в области образования. Согласно оценкам экспертов Организации экономического сотрудничества и развития, в России это неравенство давно превзошло допустимые пределы, причем главной причиной тому является чрезвычайно высокий уровень социального неравенства в стране, далеко превосходящий аналогичные показатели не только Западной Европы, Японии, США, но также новых индустриальных стран.

Действующие федеральные законы в области образования содержат нормы, призванные хотя бы отчасти заблокировать перенос социального неравенства в область образовательной политики с помощью так называемой позитивной дискриминации: устанавливается возможность целевого приема в профессиональные учебные заведения, в частности, детей из сельской местности, а также льготные условия приема для детей-сирот, детей-инвалидов, инвалидов I и II группы, инвалидов и участников боевых действий и некоторых других категорий граждан. Публичные обещания руководителей эксперимента по ЕГЭ сохранить эти «привилегии во имя равенства» до настоящего времени не подкреплены документально, а их ликвидация, несомненно, приведет к дальнейшему росту неравенства в области образования.

Вообще механическое и частичное перенесение опыта «цивилизованного» Запада в современную Россию может давать весьма неожиданный результат. Одно дело — социальная стратификация, где «средний класс» составляет около 60% населения, и совсем другое — варварское расслоение периода первоначального капитализма, где, даже по оценкам заместителя Министра экономического развития А. Дворковича, к бедным относятся около четверти населения, но в «адресной» социальной помощи нуждается каждый второй! В последнем случае применение формально равных принципов (например, ЕГЭ) к людям, находящимся в абсолютно неравном положении, способно лишь консервировать и усилить неравенство, тогда как для его ограничения принципы должны быть различными.

2. Разрушение или резкое снижение эффективности системы профессиональной ориентации абитуриентов. Такая система существует, например, во многих железнодорожных вузах, обеспечивая намного более высокий, чем у остальных, процент выпускников, работающих по специальности. Поскольку введение ЕГЭ едва ли совместимо с сохранением такой системы, ряд руководителей железнодорожных вузов в письмах, адресованных автору, высказывается решительно против.

3. Неадекватные или некачественные измерители. В рамках ЕГЭ на эту роль предлагается преимущественно система тестов. Между тем, существующие их наборы не удовлетворяют большинство ученых и практиков, в т. ч. нередко даже по дисциплинам естественно-математического цикла. По мнению многих экспертов, в области иностранных языков существующие тесты выявляют лишь знание грамматики и в меньшей степени — словарный запас, но абсолютно не позволяют оценить произношение, чувство языка и другие параметры, легко определяемые на устном экзамене. Тесты же по истории и другим гуманитарным дисциплинам в лучшем случае позволяют выявить уровень эрудиции, но отнюдь не творческие способности. Существует серьезная угроза того, что новая система будет отбирать гуманитариев, у которых тезаурус решительно преобладает над мышлением. Однако это не соответствует потребностям перехода к информационному обществу, где главным ресурсом должен стать именно работник-новатор.

4. Фактическая ликвидация права исправить ошибку. Стремясь уменьшить роль одной группы случайных факторов, способных повлиять на результаты экзамена (субъективизм учителей, взятки и т. п.), система ЕГЭ обратным своим эффектом имеет, между прочим, увеличение роли другой группы случайных факторов.

Известно, что любой экзамен — своего рода лотерея, где результат всегда зависит не только от уровня подготовки экзаменуемого, но в известных пределах и от случая (характера выпавшего вопроса, темы сочинения и т. п.). При существующей системе воздействия случайностей уменьшается двояким образом: с одной стороны, тем, что педагоги хорошо знают своих выпускников и выставляют экзаменационную оценку с учетом уровня их знаний и работы в течение длительного периода времени; с другой стороны, современные выпускники нередко сдают экзамены сразу в 2 или 3 профессиональных учебных заведения, получая таким образом возможность уменьшить влияние неблагоприятных случайных факторов на вступительных испытаниях. Отстраняя школу от проведения ЕГЭ и позволяя пересдать его лишь через год на платной основе, новая система резко повышает цену ошибки и роль случайных факторов, а вместе с тем, как уже упоминалось, и психологические нагрузки выпускников.

5. Угроза сокращения бюджетных (бесплатных для гражданина) учебных мест. Даже без учета предполагаемой связки ЕГЭ и ГИФО, единый экзамен способен привести к сокращению числа таких мест в вузах, как это произошло в Казахстане, например, в сле-

дующей ситуации: количество баллов, которое необходимо набрать на ЕГЭ для поступления в вуз, устанавливается заранее; количество выпускников, получивших установленный балл, оказывается меньше, чем число бесплатных учебных мест в предыдущем учебном году; федеральный орган исполнительной власти, устанавливающий задания по приему, соглашается с целесообразностью увеличить платный прием за счет бесплатного. Для того, чтобы с этим легче согласились руководители государственных вузов, объединенные Союзом ректоров, им может быть предложен прежний объем финансирования при меньшем контингенте обучающихся и тем самым увеличение финансовых нормативов в расчете на одного студента. В условиях, когда, по оценкам Минобрнауки России, платить за обучение в вузах способно не более четверти населения страны, это ограничит доступ к образованию, а следовательно, и возможности движения страны в направлении к информационному обществу.

Подводя итоги сказанному, следует заметить: единый национальный (государственный) экзамен — это, конечно, не панацея спасения образования, но и не его погибель. Это один из современных обоюдоострых методов управления образованием, который может быть использован как на пользу, так и во вред в зависимости от финансовых, материально-технических, организационно-методических и других условий его реализации. Поэтому идея проведения широкомасштабного эксперимента по введению ЕГЭ, в принципе, верна, однако для того, чтобы итоги эксперимента были верно интерпретированы, необходимо обеспечить его чистоту, в частности, выполнить два элементарных требования.

Во-первых, отказаться от материального стимулирования участников. Вряд ли можно представить себе ситуацию, когда две группы физиков, проводящие один и тот же эксперимент, поставлены в разные условия: тот, кто получает желаемый результат, стимулируется материально и получает в подарок специальное оборудование; тот же, чей результат оказывается отрицательным, остается «при своих интересах». Очевидно, что в науке результат подобного «эксперимента» был бы немедленно поставлен под сомнение. Однако именно такие правила установлены в образовательной политике: участвуешь в эксперименте — получаешь дополнительную поддержку; не участвуешь — не получаешь ничего.

Во-вторых, результаты эксперимента должны оценивать не те, кто его проводит. Было бы целесообразно поручить это межведомственной комиссии с участием Минобрнауки, Минздрава (в связи с проблемой перегрузок), Минкультуры, имеющему в ведении творческие вузы, Российской Академии образования, Российской Академии наук, парламентских комитетов, Российского Союза ректоров, профсоюза работников образования и науки (поскольку вопрос затрагивает социальные интересы учителей), Ассоциации негосударственных профессиональных учебных заведений и др. Ситуация, когда заказчик, «подрядчик» и «оценщик» эксперимента объединены в одном лице, вряд ли способна обеспечить объективность подведения его итогов.

Социологические исследования показывают, что идея введения ЕГЭ пользуется у населения значительно большей популярностью, чем идея 12-летнего школьного образования, хотя опыт личного общения с учителями Омской области не всегда подтверждает данные социологов. Тем не менее, предварительным условием принятия окончательного решения должно быть построение убедительной модели решения обозначенных выше и целого ряда других проблем.

Заслуживают внимания прорабатываемые в Союзе ректоров предложения сделать ЕГЭ не единственной, но одной из форм испытаний при приеме в вузы. Уверен: окончательное решение должно приниматься на уровне закона. Закон, каковы бы ни были его недостатки, — это наиболее демократическая форма нормативного правового акта. Он обсуждается в обеих палатах Парламента, должен получить положительное заключение Правительства и Президента. Это форма, которая в максимальной степени учитывает различные интересы, тогда как правительственные решения нередко «выскакивают», как «черт из табакерки», и оказываются совершенно неожиданными для общественности.

Хорошо понимаю: современная система выпускных и вступительных экзаменов не совершенна. Однако для того, чтобы не произошла замена одной несовершенной системы другой, быть может еще менее совершенной, необходимо проводить эксперимент по всем правилам и обеспечить его действительную чистоту.



## УПРАВЛЕНИЕ УЧРЕЖДЕНИЯМИ ОБРАЗОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Избранная для доклада тема предполагает отбор и анализ лишь таких проблем управления образовательными учреждениями, которые имеют не технический, но политический характер (разумеется, в смысле образовательной политики). Эти проблемы затрагивают интересы широких кругов образовательного сообщества и общественности в целом, вызывают полемику различных политических сил в Парламенте и активные дискуссии в печати. Среди них выделим три:

- 1) проблема статуса образовательного учреждения и перспективы изменения этого статуса;
- 2) проблема управления и самоуправления;
- 3) проблема коррупции в образовании и возможностей ее законодательного ограничения.

### 1

Основы статуса образовательного учреждения были заложены законодателем в первой редакции закона РФ «Об образовании» (1992 год). Как известно, закон базировался на двух системах ценностей и, соответственно, включал в себя нормы как социального, так и демократического (либерально-демократического) характера, причем в социальном плане адресовался, преимущественно, к обязательствам государства и (или) органов местного самоуправления, а в плане демократическом (преимущественно) — к правам участников образовательного процесса, как физических, так и юридических, включая образовательные учреждения. Законодатель наделил их, в частности, следующими правами:

- правом юридического лица;
- правом зарабатывать внебюджетные средства (государственные и муниципальные учреждения);
- правом достаточно свободно распоряжаться выделенными и (или) самостоятельно заработанными средствами, включая определение штатного расписания, должностных окладов, надбавок и доплат к ним;
- значительными налоговыми льготами в части доходов, реинвестируемых в образовательный процесс (включая зарплату работников) в данном образовательном учреждении;
- правом привлекать дополнительные (помимо бюджетных) финансовые и материальные средства, в том числе пользоваться банковским кредитом;
- правом в рамках законодательства и государственного образовательного стандарта самостоятельно разрабатывать учебные планы и образовательные программы, а также определять порядок аттестации обучающихся.

После вступления в силу 1 января 1995 г. Гражданского кодекса (ГК) в структурах исполнительной власти, а отчасти и в юридических кругах, возникло представление о том, что перечисленные выше широкие права образовательных учреждений, в совокупности определяющие его автономию, противоречат содержанию ГК, значительно ограничивающему самостоятельность учреждения как организационно-правовой формы. Это представление базировалось на двух, на мой взгляд, ложных постулатах.

Во-первых, постулат о том, что Гражданский кодекс — это «малая Конституция», которая обладает высшей юридической силой по отношению ко всякому иному законодательству, в частности, отраслевому. В действительности же Конституция определяет только три типа законодательных актов: законы о поправках к Конституции, федеральные конституционные законы и федеральные законы. Последние обладают равной юридической силой независимо от того, какую область отношений регулируют. Никакого ранжирования внутри группы федеральных законов Конституция не предполагает.

Во-вторых, постулат, согласно которому в части статуса образовательного учреждения закон РФ «Об образовании» должен приводиться в соответствие с Гражданским кодексом. На самом деле, согласно части 3 ст. 120 ГК особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами. На мой взгляд, перечисленные выше права образовательных учреждений и составляют эти особенности. Однако в России, в отличие от мировой практики, пра-

вом официального толкования законов наделен лишь Конституционный суд, а фактически их толкуют (а с некоторых пор и приводят в соответствие с собственным толкованием, т. е. делают «по себя») те, кто должен исполнять (Минфин, Федеральное Казначейство, Министерство по налогам и сборам и т. п.).

Принятие Бюджетного кодекса (БК) и перевод государственных образовательных учреждений на казначейскую систему знаменовал новый этап ограничения их автономии. При этом если в случае с ГК коллизия между ним и образовательным законодательством во многом имела теоретико-юридический характер, то в данном случае она перешла в практическую плоскость: финансовые органы никакого иного законодательства, кроме финансового, знать не хотели. Отдельные смельчаки, как правило, вузы, опираясь на равный конституционный статус Федеральных законов, периодически выигрывали судебные процессы, однако по мере укрепления власти число таких смельчаков сокращалось.

По этим причинам Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ, в просторечье именуемый «законом о монетизации», в значительной степени реализовал намерения о приведении образовательного законодательства в соответствие с Гражданским и Бюджетным Кодексами.

Между прочим, отметим очередной парадокс отечественной образовательной политики: то ли в соответствии с духом торжествующей бюрократии, то ли просто впопыхах, разработчики законопроекта, получившего впоследствии № 122-ФЗ, вместе с государственными образовательными учреждениями попытались «причесать под гребенку» ГК и БК не только государственные, но и негосударственные образовательные учреждения. Последних также попытались лишить права быть собственником имущества, арендатором и арендодателем, право получать банковский кредит и т. д. и т. п. (см. п. 18 ст. 16 проекта федерального закона № 58338—4). Усилиями думского Комитета по образованию и науке и созданной им рабочей группы (главным образом из представителей ректорского корпуса и ЦК профсоюза работников образования и науки) в основном удалось сохранить автономию для негосударственных образовательных учреждений и некоторые ее элементы для государственных.

Ограничив самостоятельность образовательных учреждений с помощью ГК, БК, а затем и ФЗ-122 исполнительная власть занялась поисками преодоления трудностей, которые сама перед собой воздвигла.

Именно в этой связи возникла идея, позднее вошедшая в одобренную Минобрнауки концепцию участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования. Было предложено изменить организационно-правовую форму образовательных организаций, превратив их из государственных и муниципальных учреждений либо в автономные учреждения (АУ), либо в государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации (Г(М)АНО). В первой редакции «Концепции» фигурировали ГАНО — государственные автономные некоммерческие организации, однако затем авторы дополнили аббревиатуру буквой М, с одной стороны, видимо, избавляясь от неблагозвучия, а с другой, — заявляя о намерении распространить данную организационно-правовую форму и на те образовательные учреждения, которые в настоящее время находятся в ведении муниципалитетов, т. е. на большинство школ, дошкольных образовательных учреждений, учреждений дополнительного образования детей.

Аргументы в пользу нововведения, доведенного до нескольких вариантов законопроекта, давно известны: поскольку Главное ГПУ Президента не желает расширять права государственных учреждений, а Минфин — самостоятельность бюджетных организаций, к числу которых, согласно Бюджетному кодексу, образовательные учреждения относятся, остается одно — отказаться от сковывающей организационно-правовой формы и добыть свободу путем преобразования в новые формы, специально для этих целей разработанные. Выступая на Совете Союза ректоров 25 октября, один из главных идеологов новеллы Я. Кузьминов заявил даже, что статус автономного учреждения в разработанном законопроекте прописан примерно так же, как был прописан статус государственного или муниципального образовательного учреждения в законе РФ «Об образовании» (спрашивается, зачем было сначала «урезать», а затем — «пришивать» снова?).

«Рефлекс свободы» для человека всегда был одним из основных, тем более, если этот человек — руководитель успешного образовательного учреждения. Однако цена такой сво-

боды может оказаться непомерной, ибо изменение организационно-правовой формы государственного образовательного учреждения связано, как минимум, с рисками тroyакого рода.

Во-первых, превратившись в АУ и ГМАНО, образовательные учреждения рискуют потерять сохранившиеся еще скромные достижения законодательства 1990-х гг., включая право студентов на отсрочку от военной службы, оставшиеся налоговые льготы, досрочные пенсии для педагогов, работающих с детьми и т. п. Во всяком случае, ни одной попытки решить эти проблемы ни в одном из законопроектов, с которыми удалось познакомиться автору, предпринято не было.

Во-вторых, сами граждане рискуют утратить более чем скромные конституционные гарантии права на образование, ибо в 43-й статье Основного закона они установлены для тех, кто учится в образовательных учреждениях или на предприятиях, но отнюдь не в АУ или ГМАНО.

Вот стандартные рассуждения ректора одного из ведущих московских вузов: в настоящее время федеральный бюджет платит вузу 700 долл. за студента, однако существует целая очередь из желающих получить образование, заплатив за него по три тысячи долларов; поэтому есть смысл превратиться в ГАНО, отказаться от бюджета и таким образом увеличить доходы вуза, зарплату преподавателей и купить новое оборудование. Аргументы вполне убедительны, если абстрагироваться от двух обстоятельств:

- в вузе, преобразованном в ГАНО, не будет бюджетных мест, и, следовательно, лица из семей с низкими и средними доходами стать его студентами не смогут никогда;
- это, весьма вероятно, скажется на уровне подготовки специалистов соответствующего направления, ибо не существует доказательств тому, что распределение способностей среди детей и молодежи прямо пропорционально распределению доходов родителей.

В-третьих, изменение организационно-правовых форм — это, без сомнения, шаг к приватизации системы образования, ибо, с одной стороны, в отношении этих форм снимается субсидиарная ответственность учредителя и открывается путь к банкротству, а с другой, — отменяется запрет на приватизацию, установленный п. 13 ст. 39 Закона РФ «Об образовании» для государственных и муниципальных образовательных учреждений.

Проблема новых организационно-правовых форм в бюджетной сфере, включая образование. Печальные перспективы, связанные с пресловутыми АУ (автономными учреждениями) и ГАНО (государственными автономными некоммерческими организациями), министр вообще предпочел обойти молчанием.

Последняя информация, поступающая по этому поводу в думский Комитет по образованию и науке из разных источников, весьма противоречива.

С одной стороны, проекты законов об АУ и ГАНО в Думу пока не внесены. Согласно неофициальным источникам, после разгромного отзыва на законопроект о ГАНО одного из видных юристов Правительство отложило его на неопределенный срок. С другой стороны, по данным ЦК профсоюза работников образования и науки, в ряде регионов России уже сейчас, еще до внесения изменений в законодательство, наблюдается следующая картина. Представители местных органов власти приглашают к себе директоров дошкольных образовательных учреждений и говорят им приблизительно следующее: денег нет; если не хотите быть закрытыми, соглашайтесь в порядке эксперимента превратиться в АУ (или в АНО — автономную некоммерческую организацию, предусмотренную Гражданским кодексом); на два года деньги получите, а дальше выживайте, как хотите. По прогнозам экспертов, близких к Минэкономразвития, такая судьба ожидает примерно 60% всех дошкольных образовательных учреждений. О вузах не приходится и говорить. Поэтому, сколько бы ни повторяли творцы образовательной политики правящей партии успокоительную мантру о том, что приватизации образования в России не будет, на практике она уже началась.

## 2

Одной из основ Закона РФ «Об образовании» еще в первой его редакции была концепция государственно-общественного характера управления образованием, — концепция, важным компонентом которой является комплекс норм, обеспечивающих возможность самоуправления в образовательном учреждении. Уже в первой редакции закона (1992 г.) названный комплекс норм был прописан настолько основательно, что многие образова-

тельные учреждения оказались не в состоянии по-настоящему воспользоваться своими правами. Несмотря на значительные потери, связанные с принятием закона о «монетизации», возможности самоуправления в образовательных учреждениях все еще весьма велики. Чтобы убедиться в достоверности сказанного, достаточно открыть статью 32 Закона РФ «Об образовании».

Эта статья определяет, что в пределах, установленных законодательством, типовыми положениями и уставами, «образовательное учреждение самостоятельно в осуществлении образовательного процесса, подборе и расстановке кадров, научной, финансовой, хозяйственной и иной деятельности...». Она же относит к компетенции образовательного учреждения:

- разработку и утверждение образовательных программ и учебных планов, рабочих программ и учебных курсов и дисциплин, годовых календарных графиков (по согласованию с органами местного самоуправления);

- установление структуры управления деятельностью образовательных учреждений, штатного расписания, распределения должностных обязанностей;

- установление ставок заработной платы и должностных окладов работников образовательного учреждения в пределах собственных финансовых средств и с учетом ограничений, установленных федеральными и местными нормативами;

Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» содержит специальную статью 3, целиком посвященную автономии высших учебных заведений и академическим свободам, — статью, положения которой развертываются и конкретизируются едва ли не по всему тексту закона.

Учитывая сказанное, есть основания утверждать, что процесс развития самоуправления в сфере образования в современных российских условиях тормозится не столько слабостью законодательной базы, сколько слабым использованием последней. Законодательное обеспечение самоуправления в образовании, несомненно, нуждается в доработке, но главные препятствия внедрению самоуправленческих начал — это финансы, культура, а главное — характер отечественного политического процесса.

Очевидно, судьба самоуправленческой идеи, в том числе и в сфере образования, в последние 15 лет российской истории отражает логику развития так называемой «второй русской революции». Начавшись под лозунгами демократии и социальной справедливости, эта революция в конце концов оказалась бюрократической, установила новые привилегии богатства и власти, далеко превосходящие по своим масштабам пороки прежней системы. Если в конце 80-х гг. власть призывала народ к самоуправлению, а народ стремился стать властью, то со второй половины 90-х он уже, кажется, во всем разочаровался и все более жаждет «твердой руки», т. е. власти, стоящей над ним самим.

В сфере управления образовательными учреждениями обе тенденции выражаются в том, что, с одной стороны, сохранение элемента самоуправления все более и более зависит исключительно от воли руководителя, а попытки еще более ограничить или ликвидировать такие элементы почти не вызывают организованного сопротивления; с другой стороны, власти многих регионов и органов местного самоуправления уже перевели на срочные контракты руководителей подведомственных им учебных заведений, федеральная власть активно обсуждает возможности назначения ректоров вузов и даже президентов академий наук.

Казалось бы, сказанному выше противоречит заявление министра образования и науки А. Фурсенко на пленарном заседании Госдумы 15 июня 2005 г. о намерении поддерживать создание в школах управляющих советов. Однако в данном случае следует учитывать, как минимум, три обстоятельства парадоксального характера.

Во-первых, несколькими месяцами ранее Госдума на основании отрицательного отзыва правительства отклонила проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (в части управления общеобразовательными учреждениями), внесенный экспредредателем Комитета по образованию и науке Госдумы третьего созыва А. Шишловым, причем в данном случае совпали, хотя и в силу совершенно различной аргументации, позиции всех думских фракций. В подобной ситуации заявление министра о поддержке создания управляющих советов в школах выглядит несколько странным.

Во-вторых, против идеи управляющих советов регулярно высказывается ЦК профсоюзов работников образования и науки, т. е. организация, которая должна быть в раз-

вители самоуправления заинтересована. Аргументируется такая позиция двумя наиболее значимыми соображениями:

а) при данном уровне финансирования образовательных учреждений управляющим советом, по крайней мере абсолютного большинства российских школ, просто не чем будет управлять;

б) после введения казначейской системы и принятия ФЗ-122 о «монетизации» возможности самостоятельного распоряжения наличными бюджетными и внебюджетными средствами для образовательных учреждений сведены к минимуму.

В таких финансово-экономических и юридических условиях при современном уровне зарплаты директоров и иного управленческого персонала школ управляющие советы могут превратиться в своего рода «удавку» для руководителей и дестимулировать желание заниматься управленческим трудом.

Наконец, в-третьих, против идеи управляющих советов нередко выступает как раз та часть образовательного сообщества, которая уже накопила опыт самоуправления. Например, по мнению А. Курбатова, научного руководителя государственного образовательного учреждения № 1804 Центр образования «Кожухово», введение управляющих советов, предложенных А. Пинским и поддержанной руководством Минобрнауки, фактически передает школы под управление бизнеса и будет означать начало процесса приватизации.

С учетом сказанного задача законодателя — приверженца самоуправленческих начал в образовательной политике — крайне сложна и неблагодарна. Однако тем необходимее ее решать, ибо сохранить и по возможности расширить законодательные гарантии развития самоуправления — значит защитить те слабые ростки нового, которые в будущем могут и должны стать одной из ведущих тенденций формирования новой цивилизации, именуемой нередко «обществом знаний».

### 3

Поскольку проблема коррупции в сфере образования является многоплановой и комплексной и не может быть детально рассмотрена в рамках настоящего доклада, остановимся вкратце, с одной стороны, на ее общем контексте, а с другой, — лишь на тех аспектах, которые связаны с проблемой управления образовательным учреждением, и сформулируем несколько основных тезисов.

1. Нередко встречающееся в публицистике и массовом сознании отождествление так называемых поборов с коррупцией неверно. В действительности к коррупционным можно отнести ту часть «поборов», которая

— имеет противозаконный характер;

— направляется на нужды обеспечения образовательного процесса в данном учреждении, но превращается в неофициальные дополнительные доходы руководителей и педагогических работников.

2. Как справедливо заметил экс-министр образования В. Филиппов, коррупцию в одной отдельно взятой области общественной жизни победить невозможно. Система образования представляет собой общественный институт и своеобразное зеркало макро-социальной системы, а потому речь может идти лишь об ограничении коррупции, о ее снижении до уровня более низкого, чем в иных общественных подсистемах.

3. Для целей настоящего доклада причины коррупции в образовании целесообразно разделить на три группы.

3.1. Социально-политические, включая:

— капитализм («рыночная экономика») на его первоначальном этапе;

— революционная и постреволюционная аномия, т. е. разрушение новейшей отечественной революцией 1990-х гг. системы ценностей не только советской эпохи, но в значительной мере и общечеловеческих ценностей вообще;

— бюрократический характер этой революции, бюрократические традиции в политической культуре и свертывание в начале XXI в. в результате построения различного количества «вертикалей» даже тех немногочисленных демократических институтов, которые возникли в конце 1980 — начале 1990-х гг.

3.2. Образовательно-политические, в том числе:

— крайне низкий уровень финансирования образования и оплаты труда в этой сфере;



— чрезмерно высокий уровень неравенства в доходах и социальном статусе в целом между педагогами и частью родителей в крупных городах.

3.3. Организационно-управленческие, в т. ч. поддающиеся ограничению средствами законодательства об управлении образовательным учреждением, включая правовые лакуны в регулировании:

— разграничения сфер бесплатного образования и платных образовательных услуг;

— внутреннего контроля со стороны администрации учебных заведений над деятельностью преподавателей и контроля над деятельностью руководителей образовательных учреждений со стороны общественного самоуправления.

4. Есть основания полагать, что широко приводимые в печати данные о коррупции в образовании (в частности данные Высшей школы экономики) заметно преувеличены, поскольку:

а) основаны на смешении полузаконных «поборов» на цели образования и незаконных доходов руководителей и педагогов образовательных учреждений;

б) получены путем экстраполяции практики учебных заведений в крупных городах (в особенности столичных) на провинциальные учебные заведения.

5. Тем не менее, проблема чрезвычайно остра и может быть решена лишь путем минимизации действия всех трех названных выше групп факторов, вызывающих коррупцию в образовании. Что же касается ее ограничения средствами законодательства, регулирующего деятельность учебных заведений, то в порядке дискуссии можно было бы рассмотреть следующие предложения, в т. ч. апробированные опытом отечественных общеобразовательных и профессиональных учебных заведений:

— обязательное публичное информирование родителей и (или) студентов о количестве собранных средств и направлениях их использования. В настоящее время это уже делается во многих образовательных учреждениях (в т. ч. на специальных стендах), что заметно уменьшает социальное напряжение в отношениях между родителями (обучающимися) и педагогическими коллективами;

— регулярные отчеты руководителей профессиональных учебных заведений перед коллективами преподавателей и студентов, а руководителей образовательных учреждений для детей — перед трудовыми коллективами и собраниями родителей, в том числе об использовании внебюджетных средств. Примером в данном случае может служить опыт ректора МГУ В. Садовниченко, который ежегодно отчитывается перед профессорами университета;

— обязанность руководителей учебных заведений, располагающих внебюджетными средствами, ежегодно предоставлять декларации о доходах по аналогии с теми, которые по закону предоставляются государственными гражданскими служащими;

— введение специальных телефонов доверия, пейджеров или специальных ящиков для сбора информации, куда студенты и старшеклассники могли бы передавать сведения о преподавателях или руководителях-взяточниках. Разумеется, такая информация может использоваться в качестве основы управленческих решений лишь после тщательной проверки. Данный метод также апробирован на практике;

— регулярные анонимные социологические опросы работников, студентов, старшеклассников по проблемам совершенствования управления учебным заведением, включая вопросы коррупции;

— запрет практики признания дополнительными образовательными услугами повторных зачетов и экзаменов, а также дополнительных занятий по подготовке к ним (в настоящее время в значительной части вузов нередки ситуации, когда преподаватель перед экзаменом прямо заявляет группе: все равно не сдадите, поэтому лучше сразу соберите деньги!);

— внешний контроль качества подготовки студентов путем приглашения экзаменаторов из других учебных заведений (применяется, например, в Московской финансово-юридической академии).

6. Очевидно, что подобные предложения, доведенные до уровня законопроекта, вызовут, мягко говоря, неоднозначную реакцию, если не будут сопровождаться повышением статуса педагогического работника и руководителя образовательного учреждения. Поэтому целесообразнее всего было бы принимать их «в пакете» с федеральным законом «О статусе педагогического работника» либо частью инкорпорировать в этот законопроект.

Предлагаемые меры в комплексе могут быть применены, преимущественно, по отношению к государственным образовательным учреждениям, а в отношении негосударственных — лишь выборочно. В противном случае руководители негосударственных учебных заведений оказались бы в крайне неравных условиях по сравнению с менеджерами в коммерческом секторе экономики.

7. Организационно-управленческие причины коррупции на уровне конкретного образовательного учреждения, как уже отмечалось, являются факторами третьей степени важности. Поэтому их влияние на ограничение коррупции будет исчисляться, скорее всего, не порядками, но процентами. Тем не менее, разработка антикоррупционного законодательства в образовании является чрезвычайно актуальной и важной как с политической, так и моральной точки зрения.

\* \* \*

Три охарактеризованные выше проблемы управления учреждениями образования отнюдь не исчерпывают образовательно-политических аспектов данной темы. Однако, как представляется, именно они в данное время являются наиболее острыми, а их решение способно повлиять на будущее отечественного образования в целом. Поэтому разработка и принятие (либо, напротив, торможение) соответствующего законопроекта представляет отнюдь не только научно-теоретическую, но прежде всего практическую задачу. Трудности решения этой задачи на порядок превосходят сложность построения самых лучших теоретических моделей, но главное — требуют неординарных и совместных усилий образовательного сообщества, а это, в свою очередь, еще один тест на его способность к самоуправлению.

Опубликовано: Законодательное обеспечение управления образовательными учреждениями (организациями). Мат научн.-практ. конф. М.: Классик Стиль, 2005. С. 22—32.

### НЕ ВСЯКИЙ ТРУД СОЗДАЕТ ЧЕЛОВЕКА

Во второй половине 1990-х гг. нами, группой членов Совета Федерации и депутатов Госдумы II созыва, были дважды инициированы законопроекты, направленные на установление мер дополнительной государственной поддержки системы начального профобразования. Убеждая депутатов Госдумы в необходимости такой поддержки, автор этих строк пытался объяснить коллегам, что экономический кризис не может быть вечным, что рано или поздно он сменится экономическим ростом, и тогда разрушенные «реформами» предприятия ощутят острый кадровый голод, прежде всего, на высококвалифицированных рабочих. Увы, оба закона получили вето Президента Ельцина, а для его преодоления не набралось 300 голосов даже во II Госдуме (как всегда в критических ситуациях, подыграла власти фракция ЛДПР).

Однако отсюда вовсе не следует, что нужно ограничивать право на высшее образование для всех желающих и способных его получить.

Во-первых, чтобы стимулировать развитие НПО, нужно понять причины его непопулярности, среди которых:

— высокая степень неравенства жизненных перспектив выпускников вузов и системы НПО (для удобства далее будем именовать их по-старому — ПТУ). Хотя и квалифицированный труд врача, учителя, работника культуры или ученого в постсоветской России крайне обесценен, все же среди преуспевших в жизни бизнесменов и менеджеров абсолютное большинство составляют люди с высшим образованием. Окончивших ПТУ среди них практически нет;

— крайне низкий уровень социальной поддержки учащихся ПТУ. Если расчетная стипендия студента вуза в реальных деньгах уменьшилась в постсоветский период не менее чем в 3,5 раза, студента ссуза — не менее чем в 7 раз, то учащегося ПТУ — не менее чем в 10 раз. Это очередной пример социальной политики последних 15 лет, основу которой составляет следующий принцип: чем меньше доходы общественной группы, тем больше их уменьшают. Исключение, пожалуй, составляет печально известный «закон

о монетизации», который, среди прочего, пытается решить проблему бедности путем перераспределения доходов внутри низшего класса: от бедных — к нищим;

— престижность умственного труда по сравнению с физическим, которая в постсоветский период не снизилась, но модифицировалась: в рамках умственного труда поднялся (вместе с уровнем оплаты и побочных доходов) престиж труда управленческого и с нуля до небес вырос престиж занятий бизнесом.

Во-вторых, необходимо иметь в виду, что соотношение кадров различной квалификации в составе занятого населения меняется вместе с уровнем экономического развития. По этому поводу невольно вспоминаю свою дискуссию в III Госдуме с представителем Правительства А. В. Логиновым в связи с обсуждением законопроекта, направленного на запрет сокращения бюджетных учебных мест в учреждениях среднего и высшего профессионального образования.

Представитель Правительства настаивал на отклонении законопроекта, мотивируя это как раз необходимостью баланса в кадровом обеспечении потребностей страны. По его утверждению, оптимальная структура кадров должна выглядеть следующим образом: четыре выпускника — с начальным профессиональным образованием, два выпускника — со средним профессиональным образованием, один выпускник — с образованием высшим. Мне пришлось возразить. Экономисты и социологи действительно считали такую структуру оптимальной... в 60-х гг. прошлого века! Теперь же наиболее передовые государства (Япония, Бельгия) поднимают вопрос об общедоступном высшем образовании, а футурологи полагают, что в будущее информационное общество смогут войти лишь те страны, которые обеспечат в составе работающего населения не менее 60% лиц с высшим образованием и учеными степенями. Понятно, что доля выпускников с таким образованием должна быть еще выше, чтобы компенсировать более низкий образовательный ценз работников старшего поколения. Прибавлю к этому, что, согласно американским данным примерно пятнадцатилетней давности, лица с образованием более 14 лет, составлявшие в США около четверти населения, создавали более половины валового внутреннего продукта.

Таким образом, для решения проблем кадрового обеспечения промышленности и сельского хозяйства нужно отнюдь не искусственное сокращение доступа молодежи к среднему и высшему профессиональному образованию, но совсем другие меры, а именно:

а) кратное увеличение государственной поддержки системы НПО, тех, кто в ней работает и учится;

б) бесплатное НПО для взрослых безработных, людей с низкой квалификацией и зарплатой, переселенцев из села и государств бывшего СССР в прямом соответствии с экономическими потребностями предприятий данного региона или муниципального образования;

в) поощрение развития такой системы высшего технического образования, в рамках которой студент, окончивший первый курс вуза, получает начальное профессиональное образование, второй или третий курс — среднее профессиональное образование. В этом случае вместо недоучившихся студентов страна получала бы квалифицированные кадры рабочих или специалистов среднего звена;

г) повышение оплаты труда квалифицированных рабочих, в том числе путем ограничения неравенства в ее уровне между управляющими и управляемыми (в России этот показатель много выше, чем в Европе и Японии).

Осмелюсь напомнить: идея производительного труда как необходимого условия многостороннего развития личности принадлежит не А. С. Макаренко, но глубокой социалистической традиции, начиная с XVI в. Макаренко же действительно на практике доказал ее продуктивность. Эта продуктивность подтверждается богатым опытом, в том числе кубинским, отечественным в советский период и опытом макаренковского движения в постсоветской России.

Не раз наблюдал совместную работу ребят и взрослых в школе Щетинина, где на равных сосуществуют три цикла: собственно школьные предметы, искусство (включая славянские боевые искусства) и жизнеустройство (включая навыки, необходимые в будущей жизни хозяину и хозяйке дома). Между прочим, практически все, что построено на территории школы в Текосе (Краснодарский край), сделано руками самих лицеистов. Лично поучаствовал в этом деле, положив пару кирпичей в стену нового корпуса. Каж-

дый из выпускников школы Щетинина получает обычно два образования: одно гуманитарное (чаще всего историческое), другое — инженерное (чаще всего строительное), и каждый владеет рабочей специальностью. Не раз пожимал твердые руки, в том числе девчат, которые днем успешно исполняли функции дежурных администраторов школы, а вечером работали каменщицами на очередной стройке.

На заседаниях Комитета по образованию и науке Госдумы IV созыва проблемы содержания образования (не говоря уже специально о трудовом воспитании) не обсуждались ни разу. Как известно, по причине однопартийной системы Дума из самостоятельного органа власти благополучно превратилась в отдел Правительства. Правительство же идет путем сокращения в школьном стандарте всего, что могло бы обеспечить многостороннее развитие личности ребенка, в том числе и образовательной области «Технология».

Что касается моей личной позиции, то она не менялась и, коротко говоря, сводится к следующему:

— современный школьник нуждается не столько в разгрузке, сколько в более разносторонней нагрузке. Из трех главных составляющих целостной личности: ум, чувство и воля — современная школа пытается развивать лишь одну — ум, да и то не всегда успешно. Поэтому уроки художественного развития, физкультуры и трудового воспитания должны быть выведены за пределы санитарных норм учебной нагрузки. Их число надо на уменьшать, но увеличивать;

— труд, в том числе производительный, был и остается одним из мощнейших факторов развития личности, а все разумные начинания и эксперименты в области трудового воспитания детей и молодежи заслуживают поддержки государства и общества;

— содержание и формы трудового воспитания должны развиваться, что называется, в ногу со временем. Если во второй половине позапрошлого века многостороннее развитие человека виделось классикам марксизма как простая смена физического и умственного труда (один и тот же работник попеременно выступает то как архитектор, то как тачечник), то сейчас доля физического труда в структуре труда производительного постоянно и неизбежно падает. Кстати, и Макаренко учил своих детей не примитивной работе, но труду высококвалифицированному на современных для его эпохи станках. Теперь же детям следует тем более прививать главным образом культуру умственного труда, тогда как труд физический, особенно на природе, остается прекрасной формой телесного развития и средством самообслуживания.

К сожалению, в постсоветской России утрачена еще одна функция труда, которая активно практиковалась в СССР, а сейчас практикуется на Западе, включая самые престижные учебные заведения. Речь идет о труде добровольцев (волонтеров), готовых таким образом внести свой вклад в общественно полезные дела. С детства привыкнув к тому, что тимуровские команды и юные коммунары бывают только при социализме, с удивлением и удовольствием узнал, что, например, в учебном плане Йельского университета в США около трети времени студента отводится на волонтерство, включая бесплатную работу в больницах, домах ветеранов, школах и т. п. Грустно, что под лозунгом движения в цивилизацию мы утрачиваем ее ростки в тех областях, где по праву могли бы претендовать на первородство.

Труд создал человека как род и необходим для воспроизводства его как личности. Если, конечно, это труд свободный, творческий и идущий рядом с образованием.

Опубликовано: Народное образование. 2005. № 6. С. 30—32 (под заголовком «Труд творческий, идущих рядом с образованием, необходим для воспроизводства человека как личности»).

### **РАССТРЕЛЯТЬ НЕ ДАДИМ — ПОХОРОНИМ ЗАЖИВО!**

Русская пословица советует не рыть яму другому. Но что бы Вы сказали, читатель, о людях, которые вырыли ее... самим себе? Между прочим, именно так поступили многие ректоры, поддержав своим авторитетом на думских выборах 2003 г. партию «Единая Россия» и продолжая ее поддерживать, несмотря ни на что. Теперь же один из лидеров партии, Председатель думского Комитета по образованию и науке Н. Булаев внес законопроект, призванный «похоронить» вузовскую автономию и «построить» ректоров под очередную «вертикаль».

### «Подмоченный пряник»

Строго говоря, законопроектов Н. Булаевым внесено два — в точном соответствии с известным принципом кнута и пряника. В качестве «пряника», помимо должности ректора, предлагается ввести в вузах должность Президента. Поскольку текст законопроекта не велик, приведем его целиком с комментариями.

«В высшем учебном заведении федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение, по представлению ученого совета высшего учебного заведения может учреждаться должность Президента, при этом в устав высшего учебного заведения вносятся соответствующие изменения».

Иначе говоря, ученый совет просит, а федеральное Министерство (или Агентство) вправе разрешить или не разрешить введение такой должности. Очевидно, что это не относится ни к региональным вузам, которые сначала были поставлены вне закона в результате принятия ФЗ № 122 от 22.08.2004 (так называемый закон о монетизации), а затем восстановлены в правах ФЗ № 199 от 31.12.2005, ни к муниципальным вузам, вопрос о «легализации», которых после все того же закона «о монетизации» в настоящее время рассматривается в Госдуме.

«Должности президентов высших учебных заведений замещаются лицами, имеющими опыт работы в должности ректора федерального государственного высшего учебного заведения».

Теперь становится понятным, для кого написан будущий закон, а именно: для ректоров вузов, которые вынуждены оставить эту должность после 65 лет. На заседании Президиума российского Союза ректоров в МГУ 21 декабря 2005 г. Н. Булаев прямо высказывался в том смысле, что законопроект призван обеспечить работой опытного ректора в том же вузе, которым он долгое время руководил. Посмотрим, так ли это.

«Кандидатура на должность Президента высшего учебного заведения направляется в ученый совет федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение».

Положение о Президенте высшего учебного заведения разрабатывается и утверждается соответствующим федеральным органом исполнительной власти».

Выясняется, что «пряник», предложенный ректорам главным образовательным «медведем», подмочен, причем с обеих сторон. С одной стороны, обращаясь с просьбой ввести должность Президента вуза, его ученый совет наверняка будет иметь ввиду собственного бывшего ректора, а получить может... совершенно другого! Ведь кандидатуру определяет федеральное Министерство (Агентство). С другой стороны, и положение о Президенте разрабатывает все тот же федеральный орган исполнительной власти. Будущий закон действительно призван трудоустроить бывших ректоров. Но каких — большой вопрос.

«Президент федерального государственного высшего учебного заведения избирается тайным голосованием простым большинством голосов на заседании ученого совета высшего учебного заведения на срок до пяти лет».

И больше никаких подробностей. Что будет, например, если ученый совет вуза хотел видеть Президентом бывшего ректора Иванова, а ему «предложили» Сидорова, и при этом ученый совет, вопреки духу времени, проявил характер и отказался избрать фактического назначенца своим Президентом, — что делать в этом и ему подобных случаях, законопроект умалчивает. Ясно одно: ни одному экс-ректору, не лояльному действующей власти и (или) лично руководителю федерального органа исполнительной власти, должность Президента, что называется, «не светит». Занимать же эти должности будут исключительно «свои», дай Бог, если не только по «медвежьей» или питерской принадлежности.

### «Шелковый кнут»

Однако подмоченный «пряник» — ничто по сравнению с «кнутом», даже если для приличия его обматывают псевдодемократическими «шелками». Но прежде чем анализировать второй законопроект, напомним положения, которые содержатся в действующем Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», который в свое время мне приходилось разрабатывать в качестве руководителя рабочей группы Совета Федерации I созыва, а затем согласовывать с администрацией Президента



в качестве зампреда Комитета по образованию и науке II Госдумы. Пункт 3 статьи 12 закона гласит:

«3. Непосредственное управление высшим учебным заведением осуществляет ректор. Ректор федерального государственного высшего учебного заведения в порядке, установленном уставом высшего учебного заведения, избирается тайным голосованием на общем собрании (конференции) на срок до пяти лет и утверждается в должности федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение.

В случае мотивированного отказа федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение, утвердить кандидатуру, избранную на должность ректора федерального государственного высшего учебного заведения, проводятся новые выборы, при этом если кандидат на должность ректора набирает не менее чем две трети голосов общего числа участников общего собрания (конференции), он утверждается федеральным органом исполнительной власти в обязательном порядке».

Далее описываются две ситуации, делающие возможным назначение ректора: когда высшее учебное заведение в целом лишается государственной аккредитации по результатам аттестации или когда создается новый вуз. В обоих случаях назначение имеет временный характер. На упомянутом уже Президиуме Союза ректоров господину Булаеву мною был задан следующий вопрос:

— Изменения в действующий закон вносятся обычно, когда практикой доказана либо его неэффективность, либо порочность (например, коррупционность). Существуют ли официальные данные о том, сколько избранных ректоров провалили аттестацию вузов за последний год и сколько из них привлечено к уголовной ответственности? Разве ректоры — это та категория, среди которой много «братков»?

В ответ услышал:

— Это вопрос политический; мы можем обсудить его на Комитете.

Ситуация типична: в последнее время, когда у представителей «партии власти» нет аргументов, они обвиняют своих противников в политизации, а то и прямо в подготовке «оранжевых» революций. Для полной аналогии с известными годами не хватает только терминов «враг народа» или «антимедведская деятельность».

Обратимся теперь к тексту второго булаевского законопроекта.

«Непосредственное управление высшим учебным заведением осуществляет ректор. Кандидатура (кандидатуры) ректора проходит (проходят) рассмотрение в аттестационной комиссии соответствующего федерального органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия по установлению порядка аттестации руководящих работников федеральных государственных образовательных учреждений, действующей на общественных началах.

Положение об аттестационной комиссии разрабатывается и утверждается соответствующим федеральным органом исполнительной власти».

В этом тексте обращают на себя внимание три обстоятельства.

Во-первых, не ясно, кто и как выдвигает кандидатов на должность ректора. Законопроект допускает, что Рособрнадзор будет делать это сам и сам же аттестовывать своих кандидатов.

Во-вторых, даже если кандидатуры будет выдвигать вуз, у исполнительной власти возникает возможность отсева любой из них вплоть до всех вместе и выдвижения собственного кандидата.

В-третьих, вводится своеобразное бюрократическое «самообслуживание», а именно: положение об аттестационной комиссии разрабатывает тот же орган, который призван его исполнять. Тем самым ликвидируется возможность любого внешнего контроля, в том числе даже со стороны одних бюрократических структур над другими. Тот факт, что вновь создаваемая аттестационная комиссия должна работать на общественных началах, представляет собой не более чем забавную деталь и никак не меняет бюрократической сути законопроекта. Однако продолжим его цитирование:

«Рекомендованная (рекомендованные) аттестационной комиссией кандидатура (кандидатуры) на должность ректора направляется (направляются) в ученый совет высшего учебного заведения.

Ученый совет высшего учебного заведения согласовывает дату заседания общего собрания (конференции) с федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого

находится высшее учебное заведение, создает комиссию по выборам ректора и проводит всю предвыборную работу по организации и проведению общего собрания (конференции).

Ректор федерального государственного высшего учебного заведения в порядке, установленном уставом высшего учебного заведения, избирается тайным голосованием на общем собрании (конференции) на срок до пяти лет и утверждается в должности федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение».

Итак, если отсечь юридическую шелуху, суть законопроекта сводится к назначению ректора путем согласования кандидатуры между двумя государственно-бюрократическими структурами при формальном участии коллектива высшего учебного заведения. Одна из них (в настоящее время Рособрнадзор) вправе предложить кандидатуру и аттестовать ее по правилам, установленным этой же структурой. Другая (Министерство или Федеральное Агентство) контролирует всю процедуру псевдовыборов, включая их дату, а затем еще и утверждает ректора! Что называется, привел Бог Еву к Адаму и говорит: выбирай себе жену. Разница лишь в том, что в данной случае «Еву»-ректора приводит в коллектив «Архангел», но зато политико-образовательный «Всевышний» наделяется правом утверждения или неутверждения этого «брака».

### **Есть ли «в поле войны»**

Придя 24 декабря 2005 г. на заседание Президиума Российского Союза ректоров, был уверен, что законопроект будет отвергнут. Основанием для такой уверенности служили не только явное ущемление законопроектом личных интересов многих ректоров, но и «рекомендации по вопросу изменения действующей структуры руководящих органов высших учебных заведений и процедуры их формирования» совместной рабочей группы РСР и Министерства образования и науки РФ по подготовке нормативных правовых актов в области образования и науки, полученные незадолго до этого профильным думским Комитетом. Прочитав лишь несколько положений этого документа.

«При отсутствии четкого разграничения компетенции ректора и Президента создается реальная угроза возникновения двоевластия в вузе, что приведет к снижению эффективности управления вузом, к биполярности внутри трудового коллектива, к снижению персональной ответственности руководящих должностных лиц перед государством за результаты деятельности вуза, к ухудшению, в конечном итоге, качества образования и другим негативным последствиям».

«Законопроектом № 235712-4 предлагается изменить предусмотренный действующим законодательством об образовании демократический порядок избрания ректоров вузов тайным голосованием на альтернативной основе трудовыми коллективами самих вузов с последующим утверждением избранного ректора федеральным органом исполнительной власти... и установить неприемлемую для научно-педагогического сообщества процедуру их фактического административного назначения».

«Введение предлагаемого законопроектом № 235712-4 дополнительного административного фильтра — аттестационной комиссии... с неопределенными законом статусом и полномочиями — будет иметь последствием бюрократизацию государственной системы управления вузами, что, безусловно, снизит эффективность кадровой политики в сфере образования в целом».

«Следует особо подчеркнуть, что предлагаемый в законопроекте № 235712-4 порядок замещения должности ректора высшего учебного заведения является серьезным отступлением:

— от фундаментальных принципов независимости и автономии вузов «по отношению к любой политической и экономической власти», являющихся основой Болонского процесса, в который Российская Федерация вступила в 2003 г., и рекомендованных ЮНЕСКО и Советом Европы;

— от основных положений европейской конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию (ЕТС № 165), которую, «придавая большое значение принципу автономии учебных заведений и сознавая необходимость утверждения и защиты этого принципа», подписала и ратифицировала Российская Федерация (Федеральный закон от 14 мая 2000 г. № 65-ФЗ)».

Выяснилось, однако, что руководящий орган Российского Союза ректоров не готов сказать власти «нет», даже тогда, когда речь идет об их собственных жизненных интересах. На заседании Правления преобладала следующая позиция: конечно, это шаг назад,

но в современных условиях надо искать компромисс с властью. Именно в этом духе высказался Президент РСР, ректор МГУ В. Садовничий. А ректор Санкт-Петербургского государственного университета технологии и дизайна В. Романов заявил еще определеннее: нынешней власти нужно «бросить кость»... Мое выступление, резко отвергающее законопроект, оказалось единственным. Приведу его основные положения.

1. Поскольку предложенные Н. Булаевым законопроекты имеют ярко выраженный политический характер, споры об их юридической форме в настоящее время, по меньшей мере, преждевременны. Так, предметом юридической трактовки является вопрос о применимости к вузам п. 3 ст. 35 Закона РФ «Об образовании», устанавливающего, что «непосредственное управление государственным или муниципальным образовательным учреждением осуществляет прошедший соответствующую аттестацию заведующий, директор, ректор или иной руководитель (администратор) соответствующего образовательного учреждения». Разработчики законопроекта о фактическом назначении ректоров ссылаются на необходимость приведения текста Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в соответствие с этой нормой, тогда как совместная рабочая группа Российского союза ректоров и Министерства образования и науки РФ по подготовке нормативных правовых актов в области образования и науки доказывает неприменимость данной нормы к процедурам вузовского самоуправления, ссылаясь именно на специальный характер закона.

На мой взгляд, самым простым способом устранения юридической двусмысленности было бы дополнение именно ст. 35 базового закона указанием на то, что названная выше норма применяется «за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом».

2. С образовательно-политической точки зрения законопроект о введении должности Президента вуза, как уже отмечалось, представляет собой своеобразный «пряник», хотя и изрядно «подмоченный». Именно поэтому законопроекты внесены в паре, в точном соответствии с банальной, но веками отработанной технологией социального управления.

3. Ключевым в паре является законопроект о фактическом назначении ректоров, который резко ограничит (если не уничтожит) автономию вуза и наверняка скажется на всей его жизни, включая уровень академической и политической свободы, характер отношений между руководителями и подчиненными, между преподавателями и студентами и т. п.

4. Установленная действующим законом демократическая модель избрания ректора с последующим его утверждением федеральным органом исполнительной власти и возможностью преодоления двумя третями голосов членов общего собрания (конференции) вуза «вето» этого федерального органа по существу списана с парламентской демократии. Напротив, схема, предложенная Н. Булаевым, списана с процедуры фактического назначения губернаторов, недавно установленной под предлогом борьбы с терроризмом. Для полной аналогии остается только наделить федеральный орган исполнительной власти правом распускать общее собрание (конференцию) вуза в случае отказа от утверждения предложенной начальством кандидатуры ректора. Впрочем, не удивлюсь, если при современном административном раже «горизонтальных вертикальщиков» («вертикальщики» — по отношению к народу, «горизонтальных» — для вышестоящего начальства) и эта идея будет принята, что называется, «на ура».

Похоже, со времен Салтыкова-Щедрина мало что изменилось. Страну пытаются вернуть к старому принципу: «я — начальник, ты — дурак...». Но теперь и «начальник», и «дурак» — оба «в законе».

5. Нетрудно понять, что после принятия закона ректорский корпус в России может «перетряхиваться» вместе со сменой партийной принадлежности Президента, премьера или даже министра образования, а каждые новые президентские или думские выборы станут для ректоров фактором стресса. Впрочем, антистрессовое средство известно и многими уже испробовано — достаточно «перевступить» в новую «партию власти». А это, говорят, как женитьба, — трудно только в первый раз.

6. Но все это — сравнительные частности по сравнению с главным: предложенный Н. Булаевым законопроект — не столько о ректорах, сколько о судьбе отечественного образования в целом, и вот почему.

На протяжении 1990-х гг. и в самом начале XXI в. в России действовали два самых мощных в хорошем смысле этого слова лоббиста образования: профсоюз работников обра-

зования и науки и Российский Союз ректоров. Именно при их решающем участии защитникам образования в Парламенте удалось сорвать многочисленные планы массовой приватизации образовательных учреждений и другие разрушительные предложения отечественных псевдореформаторов. Совершенно очевидно: если бы булаевские законопроекты были приняты уже тогда, а ректоры фактически назначались властями, их сопротивление антиобразовательной политике было бы сломлено давным-давно. Впрочем, судя по характеру обсуждения этих законопроектов на Президиуме РСР, оно наполовину сломлено уже сейчас.

Не менее очевидно и другое. Закон о фактическом назначении ректоров станет прологом осуществления всех тех мер, против которых, несмотря на общее смягчение позиций, продолжает выступать РСР, включая массовую приватизацию образования под видом превращения государственных учреждений в пресловутые АУ (автономные учреждения) и ГАНО (государственные автономные некоммерческие организации). Политический смысл булаевского закона, собственно говоря, к тому и сводится, чтобы устранить на этом пути одно из последних препятствий.

Поэтому, выступая на президиуме РСР, я позволил себе напомнить ректорам, что их корпоративный интерес в данном случае полностью совпадает с государственным: защищая себя, они смогут защитить и отечественное образование как основу будущего страны; отказываясь же от самозащиты, «сдают» сторонникам элитарной модели образовательной политики и его интересы.

Впрочем, в каждой драме есть и своя комедия. В соответствии с этим законом жанра, в думском Комитете по образованию и науке от сторонников булаевских законопроектов я услышал следующий аргумент в их защиту: если мы сейчас не сделаем этого сами, Правительство просто проведет через Думу закон о назначении ректоров без всяких ограничительных процедур.

Поскольку этот, как сказал бы поэт, «жалкий лепет оправдания», слышу не в первый раз, хотел бы обратить внимание читателя лишь на два обстоятельства.

Во-первых, «партия власти» имеет в Госдуме 300 голосов, что позволяет ей не только отклонить, но и принять любой закон, даже вопреки мнению Президента. Разумеется, Россия — не Европа. Там «партия власти» — это партия, которая имеет власть; а у нас, согласно грустной шутке, это партия, которую имеет власть. И все же, если она хоть в какой-то степени представляет собой «медведя», а не «пресмыкающееся», ей ничего не стоит провалить правительственный законопроект о назначении ректоров, если такой будет внесен. Разумеется, назначение ректоров укладывается в логику разного рода «вертикалей», однако для Правительства и администрации Президента это отнюдь не вопрос жизни и смерти.

Во-вторых, логика защитников нового законопроекта напоминает формулы типа: чтобы этого не сделал другой, я лучше задушу тебя сам! Или: чтобы вузовскую демократию не «расстреляло» Правительство, мы лучше сами ее «похороним заживо»!

Уверен: Российский Союз ректоров вполне способен остановить принятие антидемократического закона. Для этого достаточно, например, объявить о готовности в знак протеста к массовому выходу из «Единой России» или о выражении недоверия каждому депутату, кто проголосует за законопроект, независимо от его фракционной принадлежности. Однако сначала нужно вспомнить собственные традиции 1990-х: не бросать власти «кость», которая может оказаться собственным «черепом», но, вновь осознав свою ответственность перед отечественным образованием, разогнуться и прямо посмотреть ей в лицо.

Окажется ли РСР на это способен, покажет съезд ректоров, предварительно намеченный на 15 февраля.

Опубликовано: Новые известия. 2006. 17 янв.

### **3.6. ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС: СОДЕРЖАНИЕ, ТЕХНОЛОГИИ, ОРГАНИЗАЦИЯ**

#### **ЗАКОН О ШКОЛЬНОМ СТАНДАРТЕ: ЕСТЬ ПОВЕСТИ ПЕЧАЛЬНЕЕ НА СВЕТЕ**

Журнальная статья на политическую тему, даже если речь идет об образовательной политике, отличается от статьи в газете тем, что всегда рискует устареть. В дни, когда пишутся эти строки, проект ФЗ «О государственном стандарте общего образования» (под таким названием он был принят Госдумой в первом чтении) уже подготовлен ко второму

чению, а потому, хотя и существует чисто теоретическая вероятность вмешательства «Его Величества Случая», можно подводить первые итоги многолетней работы. Увы, итоги не радостные.

### **Образовательные стандарты: необходимость и задачи**

Общеизвестно: в российском педагогическом сообществе продолжаются дискуссии о том, нужны ли образовательные стандарты вообще. Помимо естественной реакции интеллигентов на само слово «стандарт» применительно к духовной сфере, эти дискуссии связаны и с отечественным историческим опытом. В начале 1980-х гг. российское образование имело государственные деньги, хотя и не очень большие, но не имело достаточной свободы. В конце 1980-х гг. оно получило значительную свободу и сохранило деньги. С начала 1990-х гг. деньги исчезли, а вслед за тем началось и ограничение свободы. Наученные горьким опытом «реформ», педагоги, естественно, волнуются: как бы не потерять последнее — оставшуюся часть академических свобод. Такая опасность вполне реальна, но с законом, о котором идет речь, к счастью, никак не связана. Поясним это чуть подробнее.

Оставляя в стороне идеологические дискуссии, участники которых именуют советскую систему образования то лучшей в мире, то «инструментом тоталитаризма», отметим, что по соотношению финансовых затрат и достигаемых результатов она была одной из самых эффективных. Столь высокая эффективность во многом стала следствием того, что в свое время Россия выбрала для массовой школы так называемый «королевский» путь классического образования с высоким научным уровнем, ориентированный на возможность продолжения обучения в вузах. Тем не менее, содержание образования в советской системе было весьма унифицированным, поскольку регулировалось единым учебным планом и едиными учебными программами по каждому предмету — действительно довольно жесткими.

Не все понимают, что государственный образовательный стандарт — не то же самое, что школьная программа, привычная в отечественной школе. Программа охватывает все, чему следует и можно учить; стандарт — лишь тот минимум, которому нельзя не научить и который обязан освоить выпускник. Идея государственных образовательных стандартов была заимствована разработчиками первой редакции Закона РФ «Об образовании» (1992 г.), скорее, из опыта индустриально развитых стран с децентрализованной системой образования, а не из отечественного прошлого. Соответственно, переход к стандартам от единых программ — это не ограничение академической свободы, но, напротив, ее расширение. При этом, по замыслу разработчиков закона, государственные образовательные стандарты должны были выполнить следующие основные задачи.

Во-первых, установить обязательный минимум содержания образования и требования к уровню подготовки выпускников, а тем самым — юридический критерий контроля его качества. Без стандартов невозможна государственная аттестация обучающихся и образовательных учреждений.

Во-вторых, сохранить единство образовательного пространства в такой крупной, многообразной и многонациональной стране, как Россия, а также обеспечить возможность нострификации документов об образовании с другими государствами.

При отсутствии стандарта трудно понять, как будет продолжать образование ребенок при переезде, скажем, из Москвы в Краснодар или с Камчатки на Чукотку. Учитывая, что в постсоветский период в массовом сознании в качестве социального идеала вместо коммунизма на некоторое время утвердился так называемая американская модель, стоит заметить, что и в США в последнее время все большее число специалистов приходят к пониманию необходимости федеральных образовательных стандартов. В период пребывания российской парламентской делегации неоднократно приходилось слышать от руководителей образования штата Коннектикут (одного из самых передовых по уровню школ) высказывания на тему о том, что здесь американская система должна взять пример с российской. Как однажды заметил У. Черчилль, американцы всегда принимают правильные решения, но после того, как попробуют все неправильные.

В-третьих, стандарты призваны обеспечить преемственность различных уровней образования. С этой точки зрения, самая острая проблема в настоящее время — несоответствие учебных программ в средней школе и программ вступительных экзаменов в вузы.



Введение школьных стандартов не гарантирует решения этой проблемы, но при правильных управленческих действиях способно его приблизить.

В-четвертых, защитить здоровье обучающихся путем установления максимальной учебной нагрузки. Стоит заметить, что простое сокращение числа учебных часов, к которому нередко сводятся дискуссии по этой проблеме, ставит больше вопросов, чем решает: дети оказываются предоставленными улице и телевизору (неизвестно, что хуже), снижаются нагрузки и зарплаты педагогов и т. п. Много перспективнее механического сокращения выглядит разнообразие: в стране немало школ, где, наряду с обычными предметами, много времени уделяется труду, искусству, физкультуре и спорту. Давно известно, что смена видов деятельности — лучший отдых.

В-пятых, стандарты предназначены и для реализации воспитательной функции образования. Именно эта функция труднее всего поддается законодательному регулированию, хотя закон определяет образование как процесс воспитания и обучения, отдавая тем самым названной функции приоритет. Стандарты, в частности, по гуманитарным дисциплинам — один из немногих законодательных инструментов ее реализации. Вспомним хотя бы известную остроту: Советский Союз — единственная страна, где прошлое непредсказуемо! Хотя в ней есть доля правды, советское воспитание было неизменно патриотическим. Теперь же, по данным социологического исследования 42 тыс. учащихся ПТУ, примерно 31,2% детей не хотели бы родиться и жить в России, а еще 21,6% затруднились с ответом на этот вопрос<sup>1</sup>. Принятие закона о госстандарте общего образования, в принципе, позволяло не только ориентировать школу на патриотическое воспитание, но и сделать, наконец, отечественное прошлое предсказуемым, не меняя оценки с каждым новым Президентом, как прежде — с каждым новым Генеральным Секретарем.

Наконец, в-шестых, стандарты должны стать основой бюджета образования. По действующему закону, они увязаны с нормативами финансирования образовательных учреждений различных типов, видов и категорий. Ссылаясь на отсутствие стандартов, Правительство РФ почти 12 лет не представляет в Парламент расчетные нормативы финансирования образования, которые должны ежегодно утверждаться одновременно с федеральным бюджетом.

Вместе с тем следует понимать, что стандарт, как и современные механизмы управления образованием вообще, — это оружие обоюдоострое. Перечисленные выше позитивные функции он может выполнить лишь при условии, что будет полноценным в количественном (учебные часы) и содержательном плане. Неполноценный стандарт, напротив, может привести к снижению качества образования и уровня его финансирования. Схема проста и Правительство пыталось апробировать ее в период так называемого «Очередного этапа реформирования образования» (1997—1998 гг.): минимум содержания образования понимается буквально (например, сводится к функциональной грамотности); соответственно, до предела сокращается количество учебных часов; все, что сверх того, переводится на платную для гражданина основу. Понятно, что такой стандарт способен принести только вред.

Увы, забегая вперед, следует признать, что большинство перечисленных выше задач закон о школьном стандарте не выполнил. Его с полным правом можно было бы назвать «законом упущенных возможностей».

### **История вопроса: неожиданный гибрид**

С юридической точки зрения, введение государственных образовательных стандартов определялось первой редакцией Закона РФ «Об образовании», принятой летом 1992 г. Статья 32 этого закона относит разработку и утверждение образовательных программ к компетенции образовательного учреждения, а министерским образовательным программам отводит лишь роль примерных. В такой ситуации государственные образовательные стандарты остаются единственным механизмом регулирования содержания программ на федеральном уровне. Учитывая, с одной стороны, особую важность школьного образования как базисного, а с другой, — установленную Конституцией обязательность основного

<sup>1</sup> Воспитательная работа в новых условиях (опыт учреждений профессионального образования): Науч.-метод. сборн. / Авт.-сост. И. П. Смирнов, Е. В. Ткаченко. М.: Изд. отдел НОУ ИСОМ, 2003. С. 26.

общего образования (неполной средней школы), первая редакция Закона требовала, чтобы стандарт основного общего образования утверждался высшим органом государственной власти в Российской Федерации (в то время — Съезд народных депутатов России). Поскольку после 1993 г. в стране был создан двухпалатный парламент, во второй редакции Закона утверждение государственного стандарта основного общего образования было передано на уровень федерального закона.

Первый законопроект на тему о государственном стандарте основного общего образования был внесен в 1997 г. группой членов Совета Федерации и двумя депутатами Государственной Думы второго созыва, включая автора. Законопроект подготовил большой коллектив сотрудников Российской академии образования во главе с В. С. Ледневым и М. В. Рыжиковым. Незадолго до того он выиграл конкурс, проводившийся Министерством образования. Законопроект группы Леднева включал множество содержательных норм, а также предложения, определяющие основное содержание материала и требования к уровню подготовки выпускников по образовательным областям и учебным предметам.

Любой закон о школьном стандарте дискусионен, причем тем более, чем больше в нем содержания. Однако особенность кампании, развернутой в печати против данного законопроекта, заключалась в ее политическом характере. Журналисты газет («Комсомольская правда», «Московский комсомолец») объявили его проявлением «заговора коммунистов», хотя среди 15 субъектов права законодательной инициативы членов КПРФ было 2, но традиция есть традиция: как и в конце 1930-х, конкуренты из иных научных школ теоретические разногласия перенесли на почву политической борьбы.

Стремясь достичь согласия в педагогическом сообществе, Председатель думского Комитета по образованию и науке И. И. Мельников и автор этих строк в 1998 г. попытались объединить усилия двух основных групп разработчиков школьных стандартов (Леднева и Фирсова), однако это не удалось. Представители обеих групп заявили, что их концепции несовместимы. Помню, как это удивило депутатов Думы, где периодически находили компромисс даже Жириновский с Явлинским! В итоге в условиях серьезных разногласий в образовательном сообществе закон через Парламент, хотя имели для этого все возможности. Вероятно, это было ошибкой руководители думского Комитета не решились проводить кой, а правильное решение состояло в том, чтобы принимать закон без предметных приложений.

В 2000 г. законопроект, затрагивающий проблемы школьного стандарта, внесли депутаты фракции «Яблоко» под претенциозным названием «О конституционных гарантиях прав граждан в области общего образования». Помимо стандартов, проект был призван регулировать механизмы финансирования образования и оплаты труда педагогических работников. Оставляя в стороне содержание законопроекта в целом<sup>1</sup>, отметим лишь несколько ключевых идей, связанных с концепцией образовательного стандарта для средней школы.

Первое. При разработке образовательных стандартов и программ теории «Яблока» (А. Пинский, Э. Днепров и др.) предлагали во главу угла поставить функциональную грамотность.<sup>2</sup> Рациональным содержанием этой идеи было усиление практической направленности образования. Известно, что по данным сравнительных международных исследований, именно по способности применять знания, по практическим умениям (компетенциям) российские школьники заметно отстают от большинства сверстников из индустриально развитых стран<sup>3</sup>.

Однако введение в России американской модели школьного обучения, ориентированной, главным образом, на функциональную грамотность, — модели, отставание которой уже признано и американским руководством, — способно лишь понизить образовательный уровень отечественной школы, причем вопреки собственным традициям и современ-

<sup>1</sup> См. об этом, например: *Смолин О. Н.* Излом: иное было дано? Проблемы революции, демократии и образовательной политики в социально-политическом процессе 90-х гг. М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 2001. С. 247—255.

<sup>2</sup> Программа Объединения ЯБЛОКО в области образования. М., Объединение ЯБЛОКО: Комиссия по образованию, 1999. С. 20.

<sup>3</sup> Основные результаты международного исследования образовательных достижений учащихся PISA-2000 (краткий отчет). М., 2002.

ным мировым тенденциям. Так, по свидетельству Майкла Барбера (советника Тони Блэра), одна из главных задач британской образовательной политики в среднесрочной перспективе состоит в повышении уровня знаний школьников в средних классах и, соответственно, в усложнении школьных программ. Аналогичные задачи были поставлены перед американской системой образования президентами Б. Клинтон и Дж. Бушем. Как уже отмечалось, и в досоветское, и в советское время достоинствами российской системы образования были фундаментальность и качество знаний, а также ориентация на воспитание гражданственности и духовности. Усиление практической направленности школьного образования должно осуществляться не взамен этих достоинств, но в дополнение к ним.

Второе. Разработчики из «Яблока» фактически представили в Государственную Думу проект закона не о государственном образовательном стандарте, но о том, кто и как должен этот стандарт принимать. Так, в проекте почти ничего не говорилось о минимальном содержании образования как ключевом элементе стандарта. И хотя думский Комитет по образованию и науке солидаризировался с авторами законопроекта в том, что разрабатывать минимальное содержание образования должны, прежде всего, не чиновники или депутаты, а представители образовательного сообщества, отсюда вовсе не следует, будто закон вообще должен обходить своим вниманием вопросы содержания образования. По мнению большинства депутатов Комитета, даже если это содержание не удастся включить непосредственно в «тело» закона, законодатель обязан расставить все необходимые «флажки», которые определяли бы направления деятельности исполнительной власти.

Третье. Законопроект предполагал возможность замены в основной школе учебных предметов интегрированными курсами, что фактически уничтожило стандарт. Любая школа смогла бы по своему «проинтегрировать» курсы в рамках, например, образовательной области «естествознание»: одна сделала бы крен в сторону биологии, другая — химии, третья — физики, а четвертая — географии. В результате трудно представить, как учащиеся смогли бы переходить из одной школы в другую, сдавать экзамены в профессиональные учебные заведения, а школы — обеспечивать более или менее одинаковый образовательный уровень выпускников.

Есть основания полагать, что идея интегрированных курсов в законопроекте прямо связана с идеей приоритета функциональной грамотности в программе «Яблока». Очевидно, что функциональная грамотность вполне возможна и без глубокого изучения фундаментальных законов различных наук — достаточно общего знакомства на обзорных уроках, например, с теми областями естествознания, которые на бытовом уровне могут быть полезны каждому. Однако если Соединенные Штаты в последние десятилетия регулярно удовлетворяли свои потребности в математиках и специалистах других фундаментальных наук за счет СССР, Индии, Китая и Южной Кореи, то совершенно очевидно, что Россия в ближайшее время себе этого позволить не сможет, ибо направление «миграции умов» здесь прямо противоположное: не приток, а утечка. Помимо этого, следует иметь в виду, что если дети из семей с высокими доходами смогли бы покрыть недостаток фундаментального образования в школе, то дети из семей с низкими доходами вместо полноценного образования получили бы лишь вожделенную разработчиками законопроекта функциональную грамотность.

19 сентября 2000 г. проект ФЗ «О конституционных гарантиях граждан в области общего образования» обсуждался на парламентских слушаниях, однако поддержки профильного Комитета и большинства участников не получил.

Однако судьба законопроекта, хотя претенциозные намерения авторов реализовать и не удалось, оказалась в целом оптимистичной. После того, как в послании Федеральному Собранию Президент России заявил о необходимости принятия федеральных образовательных стандартов и на этой основе — федеральных нормативов финансирования образования, летом 2001 г. под эгидой Министра образования РФ была создана совместная рабочая группа с участием представителей обеих палат парламента и различных думских фракций, включая председателя профильного думского комитета И. И. Мельникова, будущего председателя того же комитета А. В. Шишлова и автора этих строк. На основе двух законопроектов: «О государственном стандарте основного общего образования» и «О конституционных гарантиях прав граждан на общее образование» группа подготовила третий, дав ему название «О государственном стандарте общего образования».

Законопроект оказался гораздо более содержательным, чем проект депутатов фракции «Яблоко», но гораздо более рамочным, чем проект группы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Отметим, что в нем не нашлось места ни образовательным ваучерам, ни изменению статуса государственных образовательных учреждений, ни идее замены системы учебных предметов интегрированными курсами — словом, ни одному из концептуальных положений, способных вопреки громкому названию, превратить инициативу депутатов фракции «Яблоко» в закон о ликвидации конституционных прав граждан в области образования. Позиция сочетания принципиальной критики с предложением конструктивных альтернатив, занятая большинством Комитета Государственной Думы по образованию и науке, в тот период дала положительный результат.

### **От первого чтения ко второму: вперед — назад**

Несмотря на концептуально-содержательную «чистку», которой подверглись исходные законопроекты в министерской рабочей группе, гибридный проект ФЗ «О государственном стандарте общего образования» был принят в более или менее приемлемом для образовательного сообщества виде. В него удалось, в частности, внести следующие положения:

— 11-летний срок обучения в средней школе. Это не означает, что с принятием закона «двенадцатилетка» становится невозможной, однако, если Правительство соберется ее вводить, это сделать предстоит через федеральный закон. Значит придется представить Парламенту финансовые расчеты, программу создания материально-технических условий, информацию о готовности новых учебников и т. д.;

— перечень образовательных областей и учебных предметов, соответствующий отечественной традиции и мировой практике. Тем самым должен быть положен конец попыткам замены систематизированных предметных курсов упрощенными интегрированными аналогами (о чем уже говорилось выше);

— полноценное количество часов, не позволяющее сократить финансирование государственного стандарта общего образования (11500 при шестидневной учебной неделе и 10500 — при пятидневной) и т. п.

Подготовка законопроекта ко второму чтению длилась почти два года и не случайно, ибо в процессе работы сталкивались две противоположные тенденции. Депутаты ответственного парламентского Комитета стремились наполнить проект новыми нормами, сделать его более содержательным, а представители Правительства (точнее Минфина) и Главного государственного правового управления (ГГПУ) Президента, напротив, последовательно выхолощивали все существенное, что удалось включить в закон при первом чтении. Одобренные Комитетом поправки к законопроекту содержали, в частности, следующие важные новации.

Во-первых, механизм нормативного финансирования образования был прописан более подробно, чем в действующем Базовом Законе, причем таким образом, чтобы уменьшить возможность злоупотреблений со стороны финансовых органов. Напомню читателю, что нормативы, как и стандарты, могут быть «палкой о двух концах». Если исполнительная власть будет руководствоваться принципом действующего Закона РФ «Об образовании» «бюджеты — под нормативы», учебные заведения получат больше денег, педагоги — более высокую зарплату, а учащиеся — достойные условия обучения. Если же возобладает принцип «нормативы под бюджет», результаты окажутся прямо противоположными: современные ничтожные деньги будут механически поделены на количество учащихся «душ» по известной формуле: «Вот тебе три рубля — и ни в чем себе не отказывай».

Во-вторых, поскольку еще в первом чтении в законопроект не были включены нормы, определяющие содержание школьного образования, Комитет стремился ограничить возможности произвольных субъективистских решений со стороны чиновников не только финансовых органов, но и профильного Министерства. Глубоко убежден: государственные образовательные стандарты, как и управление образованием вообще, должны быть делом государственно-общественным. Это забота не столько министерских чиновников и членов парламента (при всем уважении к тем и другим), сколько самого образовательного сообщества. Именно поэтому Комитет Госдумы по образованию и науке настаивал на том, чтобы подготовка и принятие школьного стандарта осуществлялись при участии Российской академии образования, Российской академии наук, Российского Союза ректоров, других общественных и государственно-общественных объединений, главной ус-

тавной целью которых является содействие образованию, а также экспертов, предложенных профильными парламентскими комитетами.

В-третьих, и, пожалуй, главное. Комитет попытался изменить саму концепцию государственных образовательных стандартов, усилив ее защитную функцию. Согласно действующему закону, в структуру стандарта входят обязательный минимум содержания образования, максимальная учебная нагрузка и требования к подготовке учеников. Было предложено добавить к этим характеристикам образовательного процесса еще и стандарт на образовательные условия. Смысл предложенного нововведения предельно прост: государство не имеет права требовать высокого качества обучения, пока не предоставило школе необходимого материального-технического и финансового обеспечения. К сожалению, Правительство не раз демонстрировало попытки исполнять Закон РФ «Об образовании» по частям: в том, что касается требований к работе образовательных учреждений и педагогов, — в полном объеме, а в том, что касается условий для них, включая оплату труда, — как придется. Расширяя понятие образовательного стандарта за счет условий получения образования, мы попытались исключить возможность такого «очень частичного» исполнения закона.

Увы, все эти важные положения были вычеркнуты из текста законопроекта по требованию Минфина и ГППУ Президента. Более того, само Министерство образования настояло на том, чтобы исключить из него количество часов, которые должен финансировать бюджет субъекта Федерации, а также перечень учебных предметов. В результате закон оказался почти совершенно «опустошенным».

Учитывая курс правительства, расклад сил в Третьей и Четвертой Государственной Думе, а также возможность президентского вето, Комитет по образованию и науке был поставлен перед выбором: либо принимать закон в предельно усеченном виде, либо не принимать его вовсе. Мы избрали, как представляется, линию меньшего зла.

Правда, автору удалось включить в его текст две защитные нормы. Первая защищает право ребенка на систематическое образование в основной школе (цитирую по тексту, подготовленному ко второму чтению):

*Статья 11, пункт 3. «На ступени основного общего образования замена таких учебных предметов, как «русский язык», «литература», «история», «математика», «физика», «химия», «география» и «биология», интегрированными курсами или образовательными областями не допускается».*

Вторая норма защищает от чрезмерной «стандартизации» право на эксперимент:

*Статья 11, пункт 5. «Общеобразовательное учреждение вправе осуществлять учебный процесс в соответствии с экспериментальной образовательной программой в порядке, определенном Правительством Российской Федерации».*

Однако даже с учетом приведенных положений количество оставшихся в законе норм прямого действия, защищающих права обучающихся и педагогов, можно, пожалуй, пересчитать по пальцам одной руки. Не случайно ГППУ Президента настояло, в конце концов, и на изменении названия закона. Теперь оно звучит так: «Об основных положениях, о порядке разработки и утверждения государственного образовательного стандарта общего образования» (по тексту, подготовленному ко второму чтению). С этим, учитывая реальный «секвестр» содержания документа, пришлось согласиться и профильному думскому Комитету. Тем не менее, учитывая, что «защитные нормы» в законе все же остались, что закон очень нужен управленцам, поскольку содержит мало регулятивных норм, определяющих компетенции и зоны ответственности, что, наконец, в целом закон отвечает принципу «не навреди», немногочисленное образовательное лобби в парламенте (КПРФ, «Родина», более половины депутатов, не входящих в группы) решила его поддержать.

Итог неутешителен. В результате почти семилетней работы «гора родила мышь»: закон о стандарте урезан до того, что его трудно узнать «родителям», а тем, кто учится и учит, он почти ничего не дает. Однако, на фоне жестких антисоциальных законов, вступающих в действие с 2005 г., а также, учитывая, что политика — это искусство возможного, ситуацию, пожалуй, следует оценивать с помощью перефразированного Шекспира: «Есть повести печальнее на свете» — или будут..



## НОВЫЙ БУП: ДИСКУССИЯ В ДУМЕ

19 ноября 2003 г. последнее заседание думского Комитета по образованию и науке было посвящено одной из самых важных проблем образовательной политики — обсуждению очередной версии базисного учебного плана для средней школы. Слава Богу, образовательное сообщество постепенно переходит от вопроса: сколько лет учить? К более важной проблеме: чему учить?

Поскольку дискуссия в Комитете была долгой и бурной, а возможности газетной публикации ограничены, позволю себе высказать личную точку зрения на новую версию БУПа, исходя из известного принципа: «успехи — наряду с недостатками».

К первым (достоинствам) в проекте нового БУПа — и с этим соглашались большинство участников дискуссии — можно отнести:

— ранее (со второго класса) начало изучения иностранных языков. Как известно, относительно слабая подготовка по этому предмету была одним из немногих недостатком советской школы;

— отказ от введения начальной военной подготовки в виде отдельного предмета, стремление сохранить ее только в качестве части курса «Обеспечения безопасности жизнедеятельности». Эта тема уже не раз обсуждалась на страницах «УШ»;

— замена недельного БУП годовым. Это предложение поддерживалось уже не столь однозначно: ее сторонники указывали на возможность более гибкого построения системы занятий (например, перемещение одночасового годового курса в одно из полугодий по 2 часа в неделю); однако скептики обращали внимание на то, что, если курс имеет продолжение в следующем классе, концентрация всех занятий по нему в первом полугодии еще хуже, чем «размазывание» по одному часу на целый год.

Слабыми же сторонами нового проекта, по мнению большинства участников дискуссии, включая автора, являются следующие.

1. Сокращение естественнонаучного компонента образования в основной школе, в особенности биологии и географии. Именно этот компонент был одной из самых сильных сторон отечественного образования, что признается и зарубежными организациями. Теперь же его предлагают сократить и в старшей школе, в частности, путем внедрения интегрированных курсов по естествознанию. Поскольку учебные предметы могут интегрироваться в такие курсы самым различным образом, эта идея грозит уничтожить само понятие стандарта: переходя из одной школы в другую, ребенок может столкнуться, когда курс естествознания либо построен совершенно иначе, либо уже пройден, что угрожает пробелами как в образовании, так и в документе, удостоверяющем его получение. Между прочим, предлагаемая авторами проекта нового БУПа идея стандарта не по годам обучения, но по ступеням обучения, грозит еще большим разрушением стандарта и основ академической мобильности, ибо в разных классах разных школ будут изучаться совершенно разные предметы.

2. Одностороннее, «функциообразное» развитие личности. По крайней мере, со времен Канта и Гегеля известно, что целостное развитие человеческого духа (не говоря уже о гармоническом развитии личности вообще) предполагает единство разума, чувства и воли. Образовательные программы в современной российской школе явно искривлены в сторону развития ума (причем не всегда успешно) за счет других составляющих личности. Новый БУП этот перекос явно усилит. Прежде всего в нем предполагается значительное сокращение курса технологии, который прежде именовался «трудовым обучением». Между тем, при таком подходе ребенку будет много труднее не только приобрести элементарные навыки, необходимые в жизни, но и сформировать волевые качества. Стоит заметить, что, несмотря на идеологические сальто-мортале, в современной России существует и развивается довольно влиятельное макаренковское движение: многие школы, ПТУ и детские дома решают таким образом не только воспитательные, но также финансовые и материально-технические проблемы.

Аналогичная ситуация с литературой, которая также подвергается сокращению. В России она всегда была фактором нравственного воспитания, причем, думаю, более мощным, чем могли бы стать специальные курсы этики в случае их введения в школе. В послесоветское время, однако, литературу все более сводят к литературоведению, «художественным особенностям», а теперь и вовсе пытаются сократить. Смысл перемен понятен: идеалы Пушкина и Баратынского, Достоевского, Толстого и Чехова плохо совместимы с современными примитивизированными стереотипами «рыночной экономики».

Однако очередное принесение нравственных идеалов в жертву официальной идеологии уже имеет и будет иметь тяжелые социальные и даже экономические последствия: в современном, а тем более в будущем информационном обществе труд, как средство к жизни, явно уступает по эффективности труду, как средству самореализации.

Разумеется, участники обсуждения хорошо понимали, что объем БУПа ограничен санитарными нормами. Как выразился первый зам. Министра образования В. Болотов, «катафалк не резиновый». Однако, на мой взгляд, стоит вернуться к вопросу о том, чтоб уроки физической культуры, а также, как минимум, часть уроков технологии (труд на свежем воздухе) и уроков по искусству были выведены за пределы допустимой учебной нагрузки, поскольку в действительности «разгружают» ребенка. Известно, что отдых — это смена деятельности.

3. Сокращение конкретного материала в пользу абстракции: в частности, предполагается сократить в основной школе курс истории в пользу обществоведения. Интересно, что в этом отношении новации педагогов времен новейшей российской революции явно повторяют опыт их предшественников периода революции предыдущей. В 20-х гг. прошлого века в советской школе также предлагали заменить исторические курсы обществоведческими, полагая, что последние более соответствуют задачам формирования нового человека. Вот только модель этого нового человека мыслилась совершенно иначе. Идеология и здесь явно преобладает над «общечеловеческими» ценностями.

4. Тяжелая форма изложения. Ею страдают не только практически все версии государственных образовательных стандартов. Но и многие современные школьные учебники. В этой связи полезно было бы чаще вспоминать рассуждения В. Гете об уровнях освоения человеком научного материала: 1) просто и плохо; 2) плохо и сложно; 3) хорошо и сложно; 4) хорошо и просто. И пусть четвертый уровень не всегда достигим, но стремиться к нему следует неизменно.

5. Цена вопроса. Выступая на заседании думского Комитета 19 ноября, первый зам. Министра образования В. Болотов высказывался в том смысле, что больших затрат не потребуется: учебники все равно переиздаются каждый год, реактивы, компьютеры и карты нужны в любом случае и т. п. Понятно, что недофинансирование современной школы «в разы» — не вина Министерства образования и органов управления им на местах: они лишь пытаются правильно разделить те «три рубля», которые удастся получить от органов финансовых с пожеланием «ни в чем себе не отказывать». Однако и обманываться насчет цены вопроса не следует. Новый БУП за те же деньги — это полная утопия. Он потребует не просто переиздания, но подготовки нового поколения учебников, переподготовки учителей и вузовских преподавателей, дополнительных затрат на информатизацию и т. п. Интересно, что от авторов любой законодательной инициативы требуют ее финансово-экономического обоснования. Но почему-то для правительственных инициатив это условие обязательным не считается.

6. Недостаточная экспертиза. Уверен: до окончательного утверждения такого важного документа, как новый БУП, необходимо получить официальное экспертное заключение от Российской Академии наук, Российской академии образования, Российского Союза ректоров, Российского Союза директоров средних специальных учебных заведений, Ассоциации Роспрофтех, родительских и других организаций, позицию которых можно интерпретировать как социальный заказ. К стати сказать, эта мысль в усеченной форме содержится и в решении Комитета. Поскольку БУП должен быть прежде всего делом не государственных чиновников и депутатов, но самого образовательного сообщества, в идеале его следует принимать при наличии положительных заключений всех или большинства названных организаций. Серьезного внимания заслуживает также предложение вводить новый БУП не одновременно во всей школе, но по ступеням обучения, начиная с начальной, где он вызывает наименьшие разногласия.

Какой будет окончательная версия нового БУПа — пока не очевидно. Строго говоря, он должен приниматься после подписания Президентом Федерального Закона «О государственном образовательном стандарте общего образования», рассмотрение которого в очередной раз отложено из-за позиции президентской администрации. Думский Комитет по образованию и науке предложил самому себе вернуться к рассмотрению вопроса в первом полугодии следующего года. Но это будет уже новый Комитет...

## ВСЕ НАЧИНАЕТСЯ С УЧЕБНИКОВ

С начала 90-х гг. в стране начался настоящий бум в издании школьных учебников. На этой ниве в короткое время расцвело, как говорил классик, сто цветов, вступили в соревнование сто школ. И хорошо, казалось бы: те, кто учит и учится, получили возможность выбрать из многообразия учебников лучшее. Но тут же начались нестыковки: приходит в школу один учитель и начинает работать по одной системе учебников, доходит до определенного класса, а для этого класса нужных учебников нет, или приходит другой учитель, который придерживается совсем иной системы преподавания и у которого свое представление об учебной литературе, и снова возникают проблемы.

Половодье учебников приняло характер стихийного бедствия, потому и было принято Федеральным экспертным Советом и Министерством образования РФ решение сократить их количество по меньшей мере в три раза. Но и после этого учебников и учебных пособий еще очень много. Хотя не так как прежде — по каждому предмету не более трех. Причем жестко ставится вопрос, чтобы эти комплекты были сквозными. К примеру, с пятого по девятый класс. По целому ряду предметов естественно-математического цикла уже выпущены учебные пособия трех типов. Например, по физике — для физико-математических школ, для обычных школ и для гуманитарных. Разумеется, они отличаются по содержанию, методике изложения материала, но у них и разное назначение.

Содержание учебной литературы, и прежде всего гуманитарной, не на шутку тревожит многих преподавателей средней школы. Если в советский период учебники по гуманитарным предметам, прежде всего по истории и обществоведению, были «переидеологизированы» и в них преобладала коммунистическая или псевдокоммунистическая идеология, то в первой половине 90-х гг. в тех же курсах истории и обществоведения наметился крен в противоположную сторону.

Вместо того чтобы написать объективно историю страны, включая историю советской эпохи, авторы учебников поступили точно так же, как авторы сталинского «Краткого курса» 1938 г. Лишь поменяли один цвет на другой. Хотя еще Стендаль говорил: история любого народа, в особенности история революции любого народа, пишется двумя красками: красной и черной.

Под флагом разрыва с традициями советской эпохи в учебной литературе была принята попытка разрыва с более глубокими историческими традициями российской культуры вообще.

Учебники литературы, препарированные в 90-х гг., довольно наглядно свидетельствуют: началось тотальное «вычищение» русской классики. Ее место сплошь и рядом заняли современные весьма посредственные, а то и просто сомнительные произведения.

Печально, но учебная литература пошла на откровенный разрыв с патриотической традицией отечественной культуры. Вот довольно талантливый, по моему мнению, писатель Владимир Кунин пишет книжку, в которой восхваляется смелость и предприимчивость людей, бегущих из России. И эта книга находит себе место в школьных программах...

Ну а чему удивляться, если до сих пор во многих школах в ходу учебник Кредера по новейшей истории. В первых изданиях его впрямую доказывалось: главную роль в разгроме Гитлера сыграли англо-американские войска. Умалчивается, что Восточный фронт был главным фронтом Второй мировой войны, что именно здесь, как признал Черчилль, была перемолота гитлеровская военная машина. В какой стране допустим подобный черный пиар против своего прошлого? Раскройте любой учебник по истории тех же США. Тут что ни страница, то сплошные гимны демократизму, патриотизму, героизму. И даже не самые светлые моменты истории поданы в духе: «Права или нет — это моя страна».

Депутаты Государственной Думы неоднократно поднимали вопрос о содержательной стороне учебников. Еще в 1996 г. были проведены парламентские слушания на тему «Образование и национальная безопасность России». Лейтмотив их: образование — такой же серьезный фактор национальной безопасности, как военная и экономическая безопасность страны.

В 1998 г. было принято специальное постановление Государственной Думы о преподавании истории. Причем за него тогда проголосовали депутаты самых разных фракций — и левые, и правые. Депутаты предложили создать межведомственную комиссию с участием представителей министерств, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации для оценки того, что происходит у нас с преподаванием истории. Было сказано

о необходимости перехода от циклического принципа преподавания истории к линейному принципу, чтобы преподавание истории не пытались закончить в 9-м классе, а потом снова возвращались в 10—11-м, а начинали изучение истории в средних классах и заканчивали в 11-м классе, с тем чтобы наиболее сложные периоды истории приходились как раз на выпускные классы, когда дети уже будут подготовлены для самостоятельного понимания проблем, не будут пугливо повторять вызубренное, не понимая сути заученного.

Это тем более важно, что трактовка советского и постсоветского периода по-прежнему вызывает серьезные идеологические разногласия. Если мы хотим воспитать в будущих гражданах уважение к собственной стране, то должны всячески препятствовать попыткам любых конъюнктурщиков перелицовывать историю страны. История всегда связана с сегодняшним днем. Без уважительного отношения к ней вряд ли можно серьезно надеяться на экономическое возрождение страны.

Сейчас многие стесняются разговоров о патриотизме, патриотическом воспитании, а вот американцы, которых мы часто принимаем за образец, наоборот, строят на этом большую политику.

С моей точки зрения, курс отечественной истории должен говорить всю правду о нашей стране, ее бедах, проблемах, взлетах, падениях. Нам действительно досталась великая и трагическая история. Мы не должны стыдиться ни ее далекого, ни близкого прошлого.

Я совершенно уверен, что советский период был периодом наивысшего взлета в российской истории. Никогда еще наша страна не была второй сверхдержавой мира и, боюсь, никогда уже не будет. Никогда еще с ней не связывалось в мире столько надежд. Но нельзя забывать и того, что цена этого величия державы была столь огромна. И все это со школьной скамьи должны усвоить наши дети, принимая душой не лубочные картинки прошлого, а суровые, правдивые реалии минувших лет.

В ходе долгой, кропотливой работы депутатами Государственной Думы подготовлен законопроект об обеспечении доступности учебников. Мы считаем, что федеральный бюджет должен взять на себя значительную часть расходов по их выпуску. У каждого ученика должен быть по каждому предмету толковый учебник. Иначе быть не может, если мы хотим дать полноценное образование учащимся наших школ.

К сожалению, напрямую прописать в законопроекте, какие учебники у нас должны быть и каких быть не должно, довольно сложно. Мы, конечно, можем записать и, я надеюсь, запишем там, что свобода преподавания и свобода информации не могут использоваться для насаждения бездуховности и пренебрежения к истории своей Родины, а также для разжигания национальной и расовой розни. Но этого явно недостаточно. На помощь депутатам должны прийти, с одной стороны, исполнительная власть, с другой, — общественность. Считаю, учебное книгоиздание должно быть совместным делом государства и общества.

К сожалению, даже доступность учебного книгоиздания будет сейчас поставлена под вопрос. Большинство моих коллег с подачи правительства провалили наши поправки к Закону о налоге на прибыль, равно как и к Закону о налоге на добавленную стоимость, которые сохраняли существовавшую систему налоговых льгот для учебного книгоиздания. Сейчас, правда, НДС снижен с 20 до 10%, но это не то же самое, что нулевая ставка. По расчетам Министерства образования, в случае отмены всех налоговых льгот на учебное книгоиздание, с учетом роста цен на бумагу, к 1 сентября 2002 г. цена одного школьного учебника может достичь 100 руб. Если учесть, что для первого класса нужно 9 школьных учебников, то я думаю, что родители вряд ли скажут спасибо правительству, Президенту, да и нам, депутатам Государственной Думы.

Опубликовано: Российская Федерация сегодня. 2002. № 4. С. 2—3.

### **БУДЕТ ЛИ УЧЕБНИК ДОСТУПЕН КАЖДОМУ**

Проблема учебного книгоиздания в России остается одной из наиболее острых. Знаю российские регионы, где обеспеченность детей учебниками колеблется на уровне 50%. Внутри обозначенной проблемы можно выделить несколько направлений.

Направление первое — доступность учебников каждому школьнику. Вопрос решался по-своему в разных странах и в разные времена. В советский период учебники дотиrowались государством и были крайне дешевы. В этом смысле их доступность сомнению не

подлежала. В Соединенных Штатах Америки, «самой капиталистической из всех капиталистических стран», понятие бесплатного образования толкуется таким образом, чтобы бесплатным был и учебник, без которого это образование невозможно. Я наблюдал муниципальные школы в нескольких штатах, и везде дети получают возможность пользоваться бесплатными государственными учебниками. Кстати, не могу не отметить, что представление в России об американской системе образования сплошь и рядом извращено. Долгое время наши средства массовой информации убеждали народ, что в США все образование платное. На самом деле, не менее 90% американских школьников учатся бесплатно. Иное дело, что сверх бюджета эта школа финансируется за счет пожертвованных различных фондов и ряда других источников.

Еще одна возможная версия доступности учебного книгоиздания — это адресная поддержка малообеспеченных семей в приобретении учебников.

В настоящее время в Государственной Думе находятся на рассмотрении два законопроекта. Один из них подготовлен группой депутатов комитетов по образованию Совета Федераций и Госдумы (в их число входит и автор этих строк). Другой — подготовлен депутатами, представляющими Комитет по информационной политике. Оба проекта исходят из того, что нужно обеспечить учебниками всех детей. Но второй проект предусматривает, что издание школьных учебников финансируется целиком за счет федерального бюджета. Проект же группы депутатов нашего Комитета предполагает финансирование 70% выпуска учебников из федерального бюджета, остальных 30-ти — из региональных, муниципальных бюджетов и т. д. Как ни странно, хотя проект Комитета по информационной политике подписан в основном депутатами от правящей партии, он оказывается более левым и менее проходимым, чем проект, предложенный нашей группой.

Попытки обеспечить издание школьных учебников за счет федерального бюджета предпринимались в Государственной Думе давно — начиная с первого созыва. Но ни разу не заканчивались успешно. Неоднократно вето на такие законы накладывал Президент Б. Н. Ельцин. В настоящее время идут согласительные процедуры с тем, чтобы на основе двух законопроектов выработать единый. При голосовании во втором чтении бюджета на 2003 г. на пленарном заседании Госдумы отдельно выносилась поправка депутатов нашего Комитета, предполагающая, как минимум, два миллиарда рублей на помощь субъектам Федерации в издании учебников. К сожалению, она была провалена — за нее, как и за большинство других поправок, связанных с образованием, проголосовали Компартия, Агрпромышленная депутатская группа и фракция «Яблоко». Остальные фракции — лишь в незначительной степени.

Направление второе — количество книг и их вариативность. Оба названных выше законопроекта вновь относятся к этой стороне вопроса по-разному. Комитет по информационной политике считает, что учебник по предмету должен быть один для всей страны. А мы говорим о сохранении вариативности, в частности, о норме, согласно которой учебников должно быть не меньше трех по каждому предмету. Чем закончатся переговоры, сказать сложно. Но одна из возможных версий такова: согласие будет достигнуто на цифре два-три. Мы прекрасно понимаем, что вводить один-единственный учебник — значит, возвращаться к унификации. С другой стороны, ясно, что безбрежное количество учебников, порожденное в 1990-е гг., связано с ростом бюджетных расходов и невозможностью контроля Министерством образования использования учебников в школе (кстати, в Закон «Об образовании» сравнительно недавно внесена следующая поправка: в учебном процессе следует использовать учебники, имеющие соответствующий гриф Министерства, и, следовательно, во внеучебном процессе могут использоваться и другие книги).

Нельзя из крайности — безбрежной вариативности — бросаться в другую крайность — ликвидацию вариативности вообще.

И, наконец, вопрос о качестве книг для школы. Он заслуживает отдельного рассмотрения. Коротко можно сказать о том, что качество учебников определяется двумя обстоятельствами: уровнем подготовки авторов и позицией экспертных советов и Минобразования.

Хочется надеяться, что в результате всех переговоров и политической борьбы в нашей школе сохранится много учебников — хороших и разных.

Опубликовано: Управление школой. 2002. 1—7 нояб. № 41. С. 4.



## ЕЩЕ ОДНИ «ПОХОРОНЫ»

— Товарищ, чего вы так бесцеремонно прорываетесь на Красную площадь? Здесь государственные похороны. У вас что, пропуск?

— Нет, у меня абонемент...

Именно этот популярный анекдот начала 80-х гг., когда членов Политбюро хоронили одного за другим, вспомнился мне 12 мая в день рассмотрения и, скажем сразу, отклонения Госдумой IV созыва очередного проекта федерального закона, направленного на поддержку образования. На сей раз это был законопроект «Об издании учебной литературы и обеспечении ее доступности», предложенный группой членов Совета Федерации и депутатов Госдумы, включая автора этих строк. Анекдот же вспомнился потому, что IV Дума и ее профильный комитет с самого начала выступили в законодательстве как «похоронная команда» не предлагающая собственных прообразовательных законов, но успешно «закапывающая» чужие. За прошедшие полтора года среди «закопанных» оказались федеральные законы «О дополнительном образовании», «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» и еще добрый десяток более мелких законопроектов, предложенных думскими депутатами предыдущих созывов или региональными законодателями. Теперь в этом «синодике убиенных» оказался и новый закон об учебниках. Хотя мог бы помочь — родителям, детям, педагогам...

В последние годы ситуация с учебной литературой для школ улучшилась, но все еще выглядит тревожно:

- обеспеченность учебниками составляет не более 80%, т. е. каждый пятый ребенок их не имеет, а в некоторых регионах — каждый второй;
- каждый второй учебник служит дольше нормативного срока, установленного в 4 года (Не уверен, что в детских руках такая «продолжительность жизни» реальна);
- каждый 4-й учебник морально устарел.

Напомню: в разные годы советской эпохи школьные учебники либо закупались родителями за копейки (основную часть издательских расходов оплачивало государство), либо выдавались бесплатно через школьные библиотеки. В самой рыночной из стран запада — США — большинство детей учатся в бесплатной государственной или муниципальной школе с бесплатными учебниками. Насильственно собирать деньги с родителей там никому в голову не приходит, хотя их зарплата — не наша: вполне бы это позволила.

Современная государственная политика России в области учебного книгоиздания представляет собой уравнение, как минимум, с семью величинами, причем половина из них — неизвестные, а вторая половина — отрицательные.

**1. Бюджет.** Как известно, федеральная власть ответственность за учебное книгоиздание сняла с себя полностью. Это более чем странно, как минимум, по трем причинам.

Во-первых, федеральное министерство по-прежнему намерено примерно на три четверти задавать школе федеральный компонент образовательного стандарта и определять список допущенных или рекомендованных школьных учебников. Однако как можно «заказывать музыку», если не собираешься платить?

Во-вторых, именно федеральный бюджет остается самым богатым уровнем бюджетной системы России. Для того, чтобы решить проблему доступности учебного книгоиздания, как это было предусмотрено нашим законопроектом, потребовалось бы около 8 млрд. руб., т. е. чуть более 1% от дополнительных доходов федерального бюджета 2004 г. (685 млрд. руб.). Кстати, согласно законопроекту, за счет средств федерального бюджета должны были финансироваться:

приобретение по заявкам субъектов РФ для 70% обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях учебников и учебных пособий из числа изданий, включенных в федеральный комплект, их доставка до территории соответствующего субъекта РФ;

приобретение учебников и учебных пособий для всех обучающихся в государственных и муниципальных специальных (коррекционных) образовательных учреждениях и государственных и муниципальных образовательных учреждениях, использующих учебные издания на языках коренных малочисленных народов Севера, а также их доставка до образовательного учреждения;

приобретение учебников и учебных пособий для обучающихся в подведомственных образовательных учреждениях, если их обучение осуществляется за счет средств федерального бюджета, и доставка учебных изданий до образовательного учреждения;

приобретение учебников и учебных пособий из числа изданий, включенных в федеральный комплект, для всех педагогических работников государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений, осуществляющих обучение за счет средств учредителей этих образовательных учреждений.

Естественно, такого «наглого» покушения на казну в пользу детей, студентов и педагогов авторам законопроекта не могли простить ни правительство, ни «верные Русланы из Госдумы». Пусть дети остаются малограмотными, зато нефтедоллары в американских ценных бумагах «будут целее».

В-третьих, передача в регионы вопросов обеспечения школьников учебными изданиями приводит к крайней неравномерности финансовых затрат на эти цели. Так, по данным, собранным Издательством «Просвещение», за первый квартал 2005 г. на эти цели выделили:

Самарская область — 46,8 млн. руб.;

Татарстан — 40 млн. руб.;

Московская область — 30 млн. руб.;

Ханты-Мансийский автономный округ — 30 млн. руб.;

но:

Костромская область — 2 млн. руб.;

Рязанская область — 1 млн. руб.;

Белгородская область — 0;

Ярославская область — средств выделять даже не планирует.

Можно ли в подобных условиях обеспечить равенство прав граждан на школьное образование, пусть решает читатель.

**2. Налоги.** Во всем «цивилизованном мире» учебное книгоиздание платит налоги по сниженным ставкам, а иногда не платит вовсе. Россия в последние 4 года, как обычно, шла иным путем:

— отменена льгота по налогу на прибыль для книгоиздателей;

— уменьшена льгота по налогу на добавленную стоимость (вместо нулевой ставки — 10%) ;

— провален закон о льготах по НДС для учебных изданий на магнитных носителях (пусть знают, как осваивать новые информационные технологии);

— Правительство постоянно угрожает отменить все оставшиеся налоговые льготы.

Естественно, это вызвало значительный рост цен на учебные издания. Однако робкая попытка авторов законопроекта вернуть издателям налоговые льготы вызвала недовольство со стороны чиновников — авторов официального заключения Правительства.

**3. Образовательные стандарты.** Очевидно, без стабильных стандартов не может быть и стабильных учебников. Однако на данный момент:

— федеральный закон, призванный установить хотя бы правила и процедуры принятия школьного стандарта, по-прежнему готовится ко второму чтению в Госдуме;

— федеральный стандарт общего образования, утвержденный Приказом Министра образования РФ от 5 марта 2004 г., подвергается критике, в том числе с точки зрения законности самого приказа;

— новые предложения Минобрнауки РФ об исключении из образовательных стандартов минимального содержания образования способны привести либо к полному размыванию стандарта, либо, если произойдет переход к регулированию посредством обязательных, а не примерных школьных программ, — к резкому ограничению вариативности школьного образования.

**4. «Правила игры».** Кстати, о вариативности. «По зову сердца», совпадающему с указаниями «свыше», критикуя законопроект на пленарном заседании Госдумы 12 мая, председатель думского Комитета по образованию и науке Н. Булаев обвинил авторов в намерении узаконить «вольницу для издателей». Пришлось ответить: желающие «слегка придушить» свободу всегда объявляют ее «вольницей». Суть дела предельно проста: Н. Булаев выступает за то, чтобы по каждому предмету в школе был только один учеб-

ник, тогда как авторы законопроекта «Об издании учебной литературы»... предлагают, чтобы таких учебников или учебных пособий было не менее трех. Между прочим, даже в советский период запрета на альтернативные учебники и учебные пособия не существовало. Видимо, часть политико-образовательной элиты настолько устала от «демократии», что мечтает «догнать и перегнать», — не ясно только, кого.

На основании многочисленных встреч с издателями и авторами учебников могу твердо утверждать: все они требуют одного — стабильных «правил игры». Именно такие правила и были предложены в рамках отвергнутого законопроекта. Оценку новым правилам, предложенным новым руководством Минобрнауки РФ, призвано дать само образовательное сообщество. Однако вряд ли правильно, если в футболе или хоккее размеры поля, количество игроков и другие правила будут меняться с каждым новым президентом федерации.

**5. Содержание учебника.** Особенно острые споры периодически возникают в отношении гуманитарных курсов, причем в оценках по-прежнему господствует субъективизм. Так, учебник по новейшей истории Кредера, который несколько региональных законодательных органов специальными решениями рекомендовали не использовать на своей территории, в связи с антипатриотическим, по их мнению, освещением истории Второй мировой и Великой Отечественной войны, в школе по-прежнему в ходу. Однако учебник Долуцкого мгновенно из употребления выведен. По слухам из источников, близких к первоисточнику, раздражение высшей власти вызвал проблемный вопрос, отвечая на который ученики должны были согласиться или не согласиться с утверждением Г. Явлинского о том, что современная Россия развивается в направлении полицейского государства.

В условиях отечественной «демократии с национальной спецификой» правила присвоения и снятия грифа с учебных книгоизданий крайне желательно установить законом с тем, чтобы Россия перестала, наконец, быть страной с непредсказуемым прошлым, изменяющимся с каждым новым высокопоставленным «летописцем».

**6. Форма.** Не секрет: многие отечественные учебники крайне сложны по форме изложения, что отбивает у детей интерес к учению и создает у них впечатление собственной интеллектуальной неполноценности. Полагаю, что авторам учебных изданий полезно было бы руководствоваться замечанием В. Гете о четырех уровнях овладения материалом:

- 1) просто и плохо;
- 2) плохо и сложно;
- 3) хорошо и сложно;
- 4) хорошо и просто.

Если для монографий или вузовских учебников достаточно третьего уровня, то тем, кто пишет для школы, абсолютно необходимо подняться до четвертого. Поможет ли этому установленная Министерством образования и науки двойная экспертиза, когда Российская академия наук оценивает научность содержания, а Российская академия образования — психолого-педагогические и методические аспекты учебного издания, покажет практика.

До 12 мая седьмым неизвестным в уравнении об обеспечении школьников учебной литературой была судьба самого закона. Однако теперь и эта неизвестная величина стала отрицательной. Вот результаты голосований за законопроект: Фракция КПРФ — 97,9%; Фракция «Родина» — 92,5%; Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения — 23,8%; Фракция «Единая Россия» — 1,6%; Фракция ЛДПР — 0%.

Призывая «похоронить» очередной важный для образования закон, председатель комитета Н. Булаев обещал в скором времени «родить» новый. Как говорится, дай Бог! Однако пока полуторагодовая история IV Госдумы в отношении образовательного законодательства — это история «умертвий», а не рождений нового.

Опубликовано: Вести образования. 2005. № 9—10. С. 2 (под заголовком «Похоронный» абонемент).

## **РУССКИЙ ЯЗЫК КАК ГОСУДАРСТВЕННЫЙ: СОХРАНИМ ЛИ ВЕЛИКИЙ И МОГУЧИЙ?**

Если образование — фундамент культуры, то язык — почва и культуры, и образования. А сверх того язык — одна из главных скреп нации и государства.

Именно поэтому на протяжении нескольких последних лет внимание средств массовой информации и многих граждан привлекал к себе Закон «О государственном языке Российской Федерации». После долгих обсуждений в феврале 2003 г. Госдума незначительным большинством голосов, наконец, приняла его, однако через несколько дней Совет Федерации Закон отклонил, предложив создать согласительную комиссию.

Как соавтор Закона хорошо знаю его сильные и слабые стороны, но остановлюсь на наиболее острых вопросах, по которым содержание закона обсуждалось в Парламенте и СМИ.

1. Свобода нерусских по национальности граждан России общаться на родных языках. Интересно, что тревогу по этому поводу при обсуждении в Парламенте не высказал ни один депутат, представляющий национальные меньшинства, но исключительно депутаты праволиберальной ориентации от Союза Правых Сил и «Яблока».

Тревога эта по большей части ложная, поскольку Закон не отменял и не изменял норм действующих федеральных актов, регулирующих функционирование в России национальных языков. Среди них законы «О языках народов Российской Федерации», «О культурно-национальной автономии», «Об образовании», провозглашающие право республик в составе России и других субъектов Федерации устанавливать на своей территории второй государственный язык, право лиц нерусской национальности получать образование на родном языке и т. п. Иное дело, что эти права нередко лишь декларируются. Но это уже вопрос не закона, а его исполнения.

Я предлагал даже ввести экзамен на знание русского языка, но только для федеральных государственных служащих и только категории А (Президента, членов Правительства, депутатов Парламента и т. п.). Смысл предложения заключался вовсе не в том, чтобы заставить нерусских граждан России в принудительном порядке изучать русский язык, но в том, чтобы стимулировать русских относиться к своему языку с должным уважением. Честное слово, грустно слышать, когда депутаты или члены Правительства говорят: «нонче», «хочете» или «согласно закона»... Ведь такие ошибки не прощаются даже школьнику.

2. Запрет ненормативной лексики при использовании русского языка как государственного. Парадоксально, но эта очевидная норма подвергалась критике одновременно с противоположных сторон. Сначала один из депутатов Союза Правых Сил пытался доказывать, что нельзя ограничивать свободу личности выражаться, как ей того хочется, и при этом ссылаясь на классиков. Затем его коллега по фракции упрекал закон в том, что он допускает использование ненормативной лексики в тех случаях, когда это является неотъемлемой частью художественного замысла. Наконец, лидер ЛДПР требовал предоставить ему список слов, запрещенных к употреблению.

Моя же позиция сводится к тому, что закон призван регулировать официальное использование русского языка, а вовсе не описывать, сочиненные для близкого круга приятелей и знакомых. Вести же, например, официальную переписку с помощью площадной брани, кажется, никому в голову еще не приходило.

3. Ограничения на употребление иностранных слов при наличии русских аналогов. Аргументы противников закона основывались на том, что русский язык отличается исключительной способностью к заимствованию иноязычной лексики. Утверждали, например, что, если следовать букве закона, нельзя употреблять половину используемых в нем терминов и даже депутатов следует называть «народными избранниками».

Однако авторы закона имели в виду только неоправданные заимствования при наличии общеупотребительных аналогов в русском языке. Такие слова, как «депутат», «президент», «конституция», будучи иностранными по происхождению, давно стали русскими по сути и вошли в ткань нашего языка. Однако термины типа «спикер» или «саммит» имеют более точные отечественные заменители: «председатель» и «встреча».

Не следует думать, что Россия — единственная страна, пытающаяся с помощью закона защитить государственный язык — основу национальной культуры. Подобные законы принимались, например, во Франции, причем французы не скрывали, что собираются ограничить американизацию культуры, защититься от примитивизма и «попсы». Уверен: стремление защитить государственный язык нельзя считать проявлением «квасного» патриотизма. В свое время вполне европеизированный Александр Грибоедов произнес устами своего вполне европеизированного героя Александра Чацкого:

Чтоб умный, бодрый наш народ  
Хотя б по языку нас не считал за немцев!

В общем, бурные дискуссии вокруг закона, не затрагивающего основ экономики или социальной жизни, вскрыли глубинное различие двух позиций. Те, кто хочет, чтобы Россия сохранилась в качестве особой цивилизации, особой культурной единицы, высказывались за него. Те же, кто не обеспокоен возможностью утраты культурной самобытности и выталкиванием России «на задворки мировой цивилизации», — против.

Когда готовится этот отчет, невозможно предсказать, чем закончится история закона. Однако при всех недостатках текста, его принятие стало бы маленьким и не очень уверенным шагом вперед. Шагом не только к сохранению великого и могучего русского языка, но также Великой Культуры и Великого Государства.

Опубликовано: Смолин О. Н. В интересах омичей — в интересах России. Отчет и размышления о парламентской работе. М.: Изд-во совр. гум. ун-та, 2003. С. 129—131.

### НВП ВОЗВРАЩАЕТСЯ?

В разгар бюджетных баталий в Госдуме произошло еще одно важное событие законодательного толка, вызвавшее реакцию прессы и общественного мнения. Конституционным большинством голосов (что отнюдь не требовалось) нижняя палата Парламента приняла поправки к Закону РФ «Об образовании» и Федеральный Закон «О воинской обязанности и военной службе», касающиеся начальной военной подготовки в общеобразовательной школе. Для того, чтобы суть поправки была понятна, необходимо коротко напомнить современную законодательную ситуацию по этому вопросу.

Ситуация представляет собой прямую коллизию норм права, зафиксированных в двух названных выше законах. Статья 14 Закона РФ «Об образовании» предусматривает возможность начальной военной подготовки в государственной и муниципальной школе, но лишь на факультативной основе, за счет средств и силами заинтересованного ведомства (Минобороны). Напротив, статья 13 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» устанавливает:

«1. До призыва на военную службу граждане мужского пола проходят подготовку по основам военной службы в государственных, муниципальных и негосударственных образовательных учреждениях среднего (полного) общего образования, образовательных учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования в течение двух последних лет обучения.

Подготовка граждан по основам военной службы проводится штатными преподавателями указанных образовательных учреждений в соответствии с государственными образовательными стандартами.

Подготовка граждан по основам военной службы предусматривает проведение с ними учебных сборов в конце последнего года обучения».

«3. Финансирование подготовки граждан по основам военной службы осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета».

Такое противоречие возникло исторически. Приведенная норма Закона РФ «Об образовании» действует с 1992 г. и не претерпела изменений в его новой редакции, вступившей в силу в 1996-м. Борьба вокруг НВП возобновилась в период рассмотрения в Госдуме II созыва внесенной Президентом Ельциным новой редакции Закона «О воинской обязанности и военной службе». Кстати, не все помнят, что тем же законам Б. Н. Ельцин пытался отменить либо свести к минимуму отсрочки от призывов в период обучения: он предлагал, в частности, призывать в солдаты студентов вузов, за исключением тех, список которых будет определен Указом Президента (т. е. его же собственным). Угрозу высшему образованию тогда удалось ликвидировать благодаря тому, что лево-патриотическая оппозиция насчитывала во II Думе около 210-ти депутатов из 450-ти, а председатель Комитета по образованию и науке И. Мельников и его заместитель — автор этих строк — пользовались влиянием, соответственно во фракции КПрФ и группе «Народовластие».

Ситуация с НВП оказалась значительно хуже. Подавая поправки к президентскому закону, Комитет по образованию и науке II Госдумы исходил из того, что, во-первых, начальная военная подготовка — такой предмет, азы которого невозможно постигнуть теоретически, на классных уроках, а во-вторых, что уровень подготовки и педагогического мас-



терства многих военруков даже в советский период оставлял желать много лучшего. Не случайно, согласно опросам, большинство старшеклассников 80-х гг. вспоминали уроки НВП, мягко говоря, без восторга, но зато почти все признавали большую пользу военно-учебных сборов в летний период на территории спортивных лагерей или воинских частей. Именно поэтому депутатами Комитета по образованию и науке в качестве компромиссной была предложена схема осуществления начальной военной подготовки исключительно на учебных сборах. Однако и она не была принята Правительством и думским Комитетом по обороне. Единственное, что тогда удалось сделать, — это сохранить прежние нормы Закона РФ «Об образовании»: коллизия норм двух законов оставляла некоторую свободу действий органам управления образованием и образовательным учреждениям.

Законопроект, принятый Думой 10 октября 2003 г., формально лишь приводит эти нормы в соответствие, а на деле принципиально меняет ситуацию. Он исключает из Закона РФ «Об образовании» содержательные нормы, касающиеся НВП, и заменяет их отсылкой к положениям ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Последствия двоякого рода очевидны.

Во-первых, юридический прецедент: отныне оказывается, что не просто дела в школе, но даже учебный процесс можно регулировать необразовательным законодательством, так сказать поменять местами «фельдфебеля» с «Вольтером». Такая логика, в принципе, позволяет непрофильными законами вводить в школьный курс любые предметы, если они будут признаны полезными соответствующим ведомством, — разумеется, за счет математики, географии или биологии.

Во-вторых и главное: несмотря на публичные протесты министра образования, НВП имеет высокие шансы вернуться в школьный курс уже не в качестве составной части учебного предмета «Обеспечение безопасности жизнедеятельности», но как самостоятельная дисциплина. И если целесообразность ее была сомнительна даже в советский период, то в настоящее время, когда в абсолютном большинстве школ полностью отсутствует материальная база для введения такого предмета, по неэффективности НВП превысит «информатику на пальцах» и войдет в число наиболее отвергаемых старшеклассниками.

Справедливости ради следует отметить, что принятым законопроектом предлагается перенести проведение учебных сборов с конца последнего на конец предпоследнего года обучения, что, безусловно, правильно.

В общекультурном смысле принятое решение преумножает парадоксы современной государственной политики. Проклинать советский опыт и одновременно заимствовать из него худшие черты стало уже традицией. Однако объявлять курс на профессиональную армию и при этом вводить в школе НВП — означает явное насилие над логикой. Все это признаки «негативной конвергенции», в результате которой возникающее общество оказывается «социальным кентавром», синтезирующим в себе худшие черты «бюрократического социализма» и «дикарского» капитализма позапрошлого века.

Поскольку закон о возвращении НВП активно поддерживало Правительство России, весьма высока вероятность того, что он не только пройдет обе палаты Парламента, но и будет подписан Президентом. Впрочем, борьба еще продолжается...

Опубликовано: Управление школой. 2003. 1—7 ноября. № 41. С. 4.

## КОМПЬЮТЕР УЧИТЕЛЯ НЕ ЗАМЕНИТ

В последнее время в России проводится много экспериментов в области образования. Отношение к ним разное. Некоторые говорят, что проводить их можно, но народ жалко. Другие, как и мы в комитете, — что нужно различать эксперименты. И, конечно, есть такие, которые мы поддерживаем. Один из них — эксперимент по использованию в обучении дистанционных, или телекоммуникационных, технологий. Он проходит в России с 1997 г. По этому поводу в Москве даже проводился специальный конгресс ЮНЕСКО, где Россия представила интересную программу. А в конце декабря в Государственной Думе во втором чтении рассматривается Закон «О внесении изменений и дополнений в Законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском образовании» в части дистанционных образовательных технологий».

Почему мы поддерживаем эти технологии? По следующим основным причинам.

Первое. Они позволяют давать образование практически в любой географической точке, что имеет огромное значение для нашей страны — с большой территорией и огромным количеством малых поселений.

Второе. Дистанционные технологии позволяют индивидуализировать обучение. В идеале — написать для каждого собственную учебную программу.

Третье. Дают возможность отбирать для чтения лекций самых квалифицированных преподавателей. Например, профессор Сергей Петрович Капица читает лекции в Современном гуманитарном университете для 140 тысяч (!) студентов по всей территории России и бывших республик Советского Союза.

Четвертое. Как это ни странно, после первых серьезных вложений в спутниковое телевидение, в создание компьютерных сетей и т. п. образование по дистанционным технологиям оказывается дешевле, чем по обычным. Лекции того же самого Капицы можно тиражировать, не заставляя его пересказывать их до бесконечности, и, соответственно, заплатить один раз.

Пятое. Образование могут получать такие категории людей, которые ограничены в передвижении. Речь идет об инвалидах с тяжелыми нарушениями опорно-двигательного аппарата.

Шестое. Мы можем сильно продвинуться в осуществлении известных лозунгов ЮНЕСКО, некогда популярных и у нас: «Непрерывное образование!» и «Образование для всех!».

И, наконец, благодаря таким технологиям Российская Федерация в состоянии позволить себе экспорт высококачественного образования в страны ближнего и дальнего зарубежья. Причем, поскольку его качество сравнимо с зарубежным, а в некоторых случаях выше (при более низкой цене), наша конкурентоспособность оказывается довольно высокой. Это имеет не только экономическое, культурное, но и геополитическое значение. Не секрет, Америка и Европа давно рассматривают свое образование как способ воздействия на будущую политическую элиту других стран, с тем чтобы эта элита была более благожелательной к своей альма-матер — стране, давшей ей образование.

Когда готовились действующие законы в области образования, в нашей стране дистанционные технологии находились в зачаточном состоянии. И сейчас требуются изменения, легитимизирующие эти методы обучения. Изменения и вносятся. Смысл их очень простой.

Первое. Министерство образования сможет установить особые процедуры лицензирования для тех, кто использует дистанционные образовательные технологии.

Второе. Уравниваем в правах тех, кто учится разными способами. Мы считаем, что от количества времени, проведенного в аудитории, результат не всегда зависит. Студенты должны иметь одинаковые права.

В настоящее время удалось согласовать текст, подготовленный ко второму чтению, с представителями президентской администрации, правительства и Министерства образования. Это было непросто, поскольку поправки Президента и правительства часто шли в противоположных направлениях. Но накопленный законодательный опыт в нашем комитете таков, что мы сумели объединить ужа и ежа. Конечно, закон, который будет принят, слабее, чем хотели бы участники эксперимента, развивающие дистанционные технологии. Однако он значительно сильнее того, что хотели бы принципиальные противники технологий.

В заключение хочу сказать вот о чем. Дистанционные методики преимущественно применяются в профессиональном обучении. Но существует мнение, не лишённое оснований, что именно эти технологии определяют образование в будущем. Считается, что если доиндустриальная цивилизация характеризовалась системой «учитель — ученик», прямого, непосредственного индивидуального обучения (мы помним, как Аристотель гулял со своими учениками по садам Афин), если индустриальная — отличалась классно-урочной системой, то постиндустриальное общество будет отмечено дистанционными образовательными технологиями. Я уверен: в этой позиции есть доля правды. Вместе с тем не сомневаюсь: ничто не заменит учителя, ведь образование — и по закону, и по смыслу, и по жизни — процесс в первую очередь воспитания и во вторую — обучения. Человек все-

гда будет тосковать по живому общению, и даже в самых современно оборудованных классах ему станет не хватать доброго слова педагога.

Думаю, что дистанционное образование станет хорошим помощником преподавателю. А принятие закона о новых технологиях позволит нам продвинуться вперед и не отстать от наиболее передовых индустриальных стран. Заканчивая свое выступление при принятии закона в первом чтении, я позволил себе ремарку личного характера, сказав, что некоторые московские газеты называют меня главным противником реформ в Госдуме. Слухи об убиенных мною младенцах от образования преувеличены. Я рад представить Думе один из самых реформистских законов, вводящих в России дистанционное образование. А ведь реформа — это то, что сохраняет все лучшее от старого, открывая дорогу новому.

Опубликовано: Управление школой. 2002. 23—31 дек. № 48. С. 4.

### **ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ДИСТАНЦИОННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЯХ**

Сегодня мы готовы всеми имеющимися в нашем распоряжении законодательными средствами поддерживать развитие дистанционных коммуникационных технологий в Российской Федерации, как в свое время активно работали с профильным комитетом Совета Федерации в этом направлении. На наш взгляд, закон, который недавно принят в России, — это первый шаг на правильном пути, но на очереди принятие следующих решений. Сейчас больше всего нас волнуют проблемы, связанные с образовательным законодательством, причем эти проблемы во многом специфически российские. Не секрет, что в настоящий момент российская образовательная политика, в частности в ее законодательных аспектах, оказалась на переломе. Каким будет этот перелом, во многом зависит от нас. В последнее время сложилась ситуация, когда для проведения активной образовательной политики имеются хорошие финансовые возможности, но одновременно предпринимаются попытки активного наступления на положение российских образовательных учреждений. Если говорить о финансовых возможностях, очевидно, что российские бюджеты последних четырех лет — это бюджеты профицитные. За четыре года профициты российских бюджетов во многом превысят 800 млрд. руб. Это несколько годовых бюджетов развития российского образования. В 2004 г. профицит бюджета составил не 83 млрд., как ожидалось и как было запланировано в бюджете, а более 200 млрд. руб. Более того, сравнительно недавно министр финансов России Алексей Кудрин заявил, что стабилизационный фонд Российского правительства достиг уже 384 млрд. руб., т. е. финансовые возможности для проведения активной образовательной политики явно налицо.

С другой стороны, мы имеем целый ряд предложений законодательного рода, которые можно рассматривать как попытку экономии на образовании. Предложения эти двоякого рода. С одной стороны, мы располагаем блоком законопроектов или концепций, подготовленных группой депутатов Государственной Думы Шувалова, Кузьминова и Кобзона. Не будем характеризовать все эти предложенные законопроекты, отметим только, что общая направленность их, с нашей точки зрения, ограничивает право на образование для широких слоев населения. Приведем пример: предлагается, в частности, не просто ввести двухуровневую систему образования в Российской Федерации, но, после того как студент получит степень бакалавра, предложить ему сдавать повторно вступительные испытания в специализирующую или магистратуру, причем, согласно предложениям группы авторов законопроекта, специалистами могут стать примерно 40% от числа бакалавров, а магистрами — чуть более 30%. Не вижу смысла в том, чтобы ограничивать возможность доступа к качественному образованию, поскольку до сих пор бакалавры испытывают проблемы с трудоустройством именно в силу того, что настроения работодателей по поводу полноценности образования в бакалавриате пока не вполне определены.

Намного более серьезную угрозу развитию российского образования представляют предложения, которые были внесены Министерством финансов Российской Федерации 29 апреля 2004 г. в Правительство и которые в измененном виде были внесены в Государственную Думу от имени Правительства РФ. Говоря откровенно, за 14 лет работы в российском парламенте мы не встречали попытки столь массового наступления, можно сказать, разрома образовательного законодательства в его социальной составляющей.

Если Правительство РФ поддержит предложения Минфина, то нас ожидает идея исключения из российского Закона «Об образовании» всего, что касается Федеральной программы развития образования. Напомним, что есть критика в адрес программы, но, тем не менее, именно благодаря ей была осуществлена информатизация местных школ Российской Федерации. Предлагается, в соответствии с планом Министерства финансов Российской Федерации, полностью исключить из Закона «Об образовании» ст. 40, устанавливающую его гарантию и приоритетность. Среди прочего предполагается исключить и всякое упоминание о налоговых льготах для образовательных учреждений.

Очевидно, российские коллеги уже хорошо знают, что в последнее время в России резко сокращены льготы для образовательных учреждений, отменена льгота по налогу на прибыль. Пока еще сохраняется льгота по налогу на добавленную стоимость, однако очень серьезной угрозой для российского образования является ликвидация льготы по налогу на имущество с 2006 г. Есть разные оценки, но, по мнению многих специалистов, сумма потерянных налоговых льгот будет сопоставима, если будет введен налог на имущество, с фондом оплаты труда в российском образовании. Параллельно Правительство РФ предполагает исключить из Закона «Об образовании» все, что касается материально-технической базы образовательного учреждения, а также заработной платы в системе образования, т. е. ключевые пункты ст. 54 этого закона.

Предлагается полностью отменить закон о сохранении статуса государственных образовательных учреждений и мораторий на их приватизацию. Напомним еще раз — мы не знаем о таком массовом явлении, как приватизация в системе образования, ни в одной из развитых стран, в том числе стран, имеющих высокие технологии в образовании. Параллельно наряду с отменой закона о моратории на приватизацию государственного образования принятие известного Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ значительно ухудшило положение негосударственных образовательных учреждений не только посредством ликвидации и сокращения налоговых льгот, но исключением из Закона «Об образовании» всего, что касается финансирования, в данном случае негосударственной школы. Кроме того, исключены из ряда статей Закона «Об образовании» некоторые положения, связанные с арендой, с правами собственности образовательных учреждений, в том числе с преимущественными правами негосударственных образовательных учреждений получать в аренду занимаемые ими помещения или выкупать их в собственность. Мы уже не говорим о многочисленных сокращениях социальных гарантий для студентов. Имеется в виду и право на бесплатный проезд, и право на компенсационные выплаты на питание, и целый ряд других позиций.

Мы глубоко убеждены в том, что основной тенденцией в развитии образовательной политики в тех странах, которые хотят получить достойное будущее, должна быть тенденция социальная или демократическая. Напомним, что, по прогнозам футурологов, если страна намеревается войти в информационное общество, этого, конечно, нельзя делать без информационных телекоммуникационных технологий. Однако не менее важны для развития образования в стране и социальные условия. Согласно оценкам специалистов по культурологии, тем странам, которые намереваются войти в информационное общество, нужно добиться, чтобы среди работающих число лиц с дипломами составляло не менее 60%, по некоторым данным, — до 90%. Поэтому вызывают удивление заявления, которые мы слышим в последнее время о том, что в России слишком много студентов. Нам представляется, что образования много не бывает, что чем выше уровень образования в стране, тем выше ее национальный доход и валовой и внутренний продукт. Есть соответствующие исследования, в том числе в США, показывающие, что когда люди с высшим образованием составляют примерно четверть населения, они дают более половины всего валового внутреннего продукта. На наш взгляд, мы должны двигаться этим путем. И очень хотелось бы, чтобы влиятельные люди, те, кто имеет возможность выхода на парламентариев, на президентские и правительственные структуры, попытались объяснить представителям политической элиты, что будущее России должно быть связано не с нефтью, при всем уважении к тем, кто занимается этими проблемами, но прежде всего с информационными и телекоммуникационными технологиями.

Речь идет о том, что Государственная Дума в 2004 г. приняла в трех чтениях поправки к закону об авторском праве и смежных правах, которые наряду с правильными положениями (например, покончить с разного рода информационным и культурным пират-

ством) содержат и положения, напрямую ущемляющие права российского образования. В частности, предусматривалось резко ограничить возможности обучения по дистанционным телекоммуникационным образовательным технологиям. Очевидно, что с вступлением закона в силу в таком виде, в каком он был принят в Государственной Думе, несмотря на наше активное сопротивление, он заставил бы все учебные заведения, ведущие работу по дистанционным технологиям, переименоваться в библиотеки, потому что единственное исключение для крайне жестких правил пользования телекоммуникационными технологиями предусматривалось именно для библиотек. Верхняя палата нашего парламента — Совет Федерации, его профильный комитет в отличие от Государственной Думы набрались мужества и заняли позицию защиты интересов отечественного образования. Они отклонили этот закон. Хочется надеяться, что общими усилиями в ходе работы согласительной комиссии мы сможем поправить положения закона, которые способны нанести вред российскому образованию.

Мы глубоко убеждены в том, что информационные образовательные технологии — это технологии будущего. Хотя, конечно, они никогда не заменят целиком и не должны заменять (и такая задача даже не ставится) живое общение преподавателя со студентами. Хочется пожелать, чтобы совместными усилиями мы смогли продвигать современные информационные технологии в нашей стране.

Опубликовано: Телекоммуникации и информатизация образования. 2005. № 4. С. 20—23.

### ТРАДИЦИОННОЕ НОВАТОРСТВО

24 января Комитет по образованию и науке Госдумы РФ совместно с Комитетом по экологии проводил выездное заседание «круглого стола» в Рязани. Темой стали содержание и технологии образования под рубриками «нравственность», «экология», «здоровье».

Подобное заседание не первое в истории нашего Комитета. И раньше мы проводили работу на выезде, в том числе в Омске, Петербурге, Калуге, Новгороде и других городах России. Но в Рязани новыми были программы, которые представляли участники «круглого стола». Ни для кого не секрет, что наша отечественная образовательная традиция достаточно богата оригинальными педагогическими технологиями и системами. И не только в до-, но и в советский период.

Так, в четверку самых выдающихся педагогов XX в., согласно проведенным опросам науковедов, включен Антон Макаренко. Не только российскую, но и международную известность приобрел «педагогический экзистенциализм» Василия Сухомлинского. Чрезвычайно модным в современной России стал пришедший с Запада компетентностный подход, сторонники которого справедливо полагают, что основой образования должны быть не только знания, но и умение их применять. Однако этот подход — лишь неполное отражение новаторских разработок в области теории деятельности, выполненных Выготским, Рубинштейном, Леонтьевым и другими отечественными психологами. На основании неоднократного личного знакомства с опытом Михаила Щетинина берусь утверждать, что при небесспорных, на мой взгляд, философских основаниях, эта система дает потрясающие результаты и заслуживает, как минимум, не меньшего внимания, чем вошедшие чуть ли не во все отечественные программы системы Джона Дьюи и Марии Монтессори.

Не всегда оказываются «пророками в своем Отечестве» авторы блестящих новаторских технологий в области дополнительного образования. Недавно мне удалось побывать на юбилейном концерте Георгия Струве — выдающегося педагога, композитора, дирижера, который создал целый пласт исключительно гуманной и светлой культуры детского хорового пения. Увы, ни советская, ни, особенно, послесоветская власть его по-настоящему не оценили: на юбилее не было представителей правительственной или президентской администрации. Лишь Государственная Дума наградила грамотой выдающегося соотечественника, да и то с опозданием. Между тем, объехав в составе делегации Комитета немало стран, ничего сравнимого в области музыкального творчества для детей не видел. Омич, мой земляк, Сергей Белецкий создал оригинальную систему нотной слогописи, позволяющую очень быстро обучать музыке маленьких детей и развивать их музыкальные способности. Система удостоена золотых медалей международных организаций, но в стране прививается медленно.



Вернемся, однако, к участникам «круглого стола». Наверное, не все знают чрезвычайно интересную медико-педагогическую систему, разработанную нашим педагогом Владимиром Базарным. В Республике Коми она даже стала преобладающей. В отличие от обычной ситуации, когда здоровье ребенка за школьные годы резко ухудшается, в классах и группах, где работают по системе Базарного, дети не только сохраняют, но и укрепляют свое здоровье, т. е. выходят из стен школы здоровее, чем пришли. Причем Базарному отдают самых трудных детей из малообеспеченных семей.

Очень активно обсуждалась на «круглом столе» программа «Истоки», которая пытается основывать образование и воспитание ребят на отечественной нравственной традиции, на историческом образовании.

И, наконец, в очередной раз поднимался вопрос: какое место в школе должно найти экологическое образование и воспитание. Дело в том, что, по международным рекомендациям, это сейчас становится одной из главных составляющих содержания образования.

Если говорить о результатах «круглого стола», можно выделить следующие. С одной стороны, Комитет проинформировал рязанскую педагогическую общественность о том, чем мы занимаемся, что удастся, что — нет, какие планы... С другой, мы еще раз услышали и крупных педагогов, и мнения тех, для кого работаем. Думаю, что по результатам работы мы еще раз вернемся к проблемам содержания образования в Законе «О государственном стандарте общего образования». Во всяком случае, мной уже были направлены предложения, согласно которым экология могла бы попасть не только в региональный компонент стандартов, но и в федеральный компонент в сочетании с географией. При перечислении учебных предметов и образовательных областей мы предлагаем включить туда в качестве одного из направлений предмет «география и основы экологии».

Но, пожалуй, самое главное, что мы услышали (и это абсолютно справедливо): никакие новые образовательные технологии, никакое продвижение школы вперед не может быть осуществлено при существующем статусе учителя. Политики не вправе требовать от учителей качественного образования, пока не создали им качественные условия работы.

Думаю, можно сформулировать общее мнение участников «круглого стола» таким образом: несомненно, обновление содержания технологий образования нам необходимо, но любое такое обновление должно базироваться на серьезной отечественной традиции. Только тогда мы получим органическую модернизацию, говоря философским и политическим языком. Короче говоря, не надо изобретать велосипед, когда он уже есть у твоего соседа. И ни к чему стремиться в соседский дорогой автомобиль, когда есть свой, хотя бы скромный, вертолет.

Проведение таких «круглых столов» полезно для обеих сторон. Естественно, мы не можем внедрять даже самые лучшие педагогические системы и технологии административными методами, как кукурузу от Тихого океана до Атлантического. Но мы можем и будем использовать возможности нашего Комитета для того чтобы те, кто ищет, как вернуть нашей системе образования статус одной из лучших в мире, получили достойную поддержку.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 1—7 февр. № 5. С. 4.

### **3.7. ЦЕННОСТИ ОБРАЗОВАНИЯ**

#### **ПАТРИОТИЗМ — ПОСЛЕДНЕЕ ПРИБЕЖИЩЕ?**

Несколько лет назад депутатская судьба занесла меня в маленький американский городок в штате Массачусетс. Там находится один из престижных университетов. Американцы, как обычно, хотели удивить нас богатством своего образования (компьютеры, большие помещения, отличные библиотеки, университетский бюджет, сравнимый с российским федеральным и т. п.). Но удивил меня, как ни странно, матч по американскому футболу.

Признаюсь, люблю этот футбол не больше, чем женский бокс. Но в данном случае дело не в футболе, а в интерьере. Представьте себе большой стадион, много тысяч студентов и преподавателей, причем все в университетской форме, молодых ребят и девушек, раздающих газеты, пахучее барбекю, оркестр в триста духовых инструментов, играющий увертюру Чайковского «1812 год». (Кстати, американцы нас спросили: узнали ли вы русскую

музыку? Конечно, узнали, — отвечаем. Только постеснялись сказать, что исполнил оркестр лишь первую часть, написанную на музыку французского гимна и символизирующую нашествие Наполеона на Россию. До второй же части, выполненной на тему финала «Руслана и Людмилы» и символизирующей разгром Наполеона, оркестр не дошел.)

И вот, когда раздались звуки американского гимна, стадион встал, каждый приложил руку к сердцу, глаза увлажнились. Тогда я и испытал чувство, близкое к ярости. Разумеется, не против американцев — они как раз все делают правильно. Но против наших «радикальных реформаторов», которые лет 12 назад аналогичные традиции в России разрушили.

Тогда, в начале 1990-х гг., в средствах массовой информации можно было услышать: если бы немцам в 1941-м сдались, сейчас бы жили, как они, пиво попивали. Да что комментаторы! Наш выдающийся писатель и фронтовик Виктор Астафьев произнес в камеру: начнись сейчас война — сам бы не пошел и внука не пустил бы. Опросы показывали, что по уровню уважения к своей стране российская молодежь дружно занимала последние места на фоне так называемых цивилизованных стран.

Тогда же вспомнили и знаменитую фразу Льва Толстого «Патриотизм — последнее прибежище негодяев». И, конечно, ее извратили. Толстой говорил плохо не о патриотизме, но о негодяях, которые не стесняются прикрывать «негодяйство» даже теми ценностями, которые для нормального гражданина должны быть святы. Точно так же исказили и Юрия Визбора: «Зато мы делаем ракеты, перекрываем Енисей, и даже в области балета мы впереди планеты всей». Визбор, конечно, с иронией относился к формулам типа «Советский слон — лучший в мире». Но герой песни глубоко сохранял патриотическое чувство. «Потом залили это все шампанским. / И он меня спросил: Ты кто таков? / Я, говорит, наследник африканский / А я говорю: технолог Петухов / Вот я и делаю ракеты...».

Причины разрушения патриотического сознания в России в начале 1990-х гг. хорошо известны. Мы пережили не реформы, но очередную в XX в. революцию, а эта историческая ситуация, среди прочего, отличается двумя признаками.

Первый — глобальное отрицание. Если прежняя система пропагандировала патриотизм, новая стремилась его отринуть.

Другой признак революции — аномия, разрушение системы норм и ценностей прежней системы, объявление их «пережитком прошлого». В России аномия сказалась на росте преступности, на потреблении наркотиков и алкоголя и, между прочим, разрушила патриотическое сознание, в особенности, в оценке советской эпохи.

В противоположность авторам «Краткого курса истории ВКП(б)» 1938 г., но пользуясь той же методологией, новые авторы исторических работ объявили всю досоветскую историю расцветом, а советскую — сплошным упадком, «черной дырой». Понятно, они не возвысились не только до Макса Вебера, чья теория требовала судить любую эпоху в контексте ее собственной культуры, но даже до Стендаля, который прекрасно понимал еще двести лет назад, что история революции любого народа — это красное и черное, и одним цветом написана быть не может. Увы, черным цветом 12 лет назад писали даже историю Великой Отечественной. Не случайно в свое время мы получили немало обращений от региональных органов власти с требованием не допускать в школу учебник новейшей истории Кредера, в котором проводилась мысль о решающей роли в разгроме Гитлера не СССР, но наших западных союзников, не Восточного фронта, но войны в Северной Африке или Италии...

Спустя 10 лет на рубеже XX и XXI вв. группа социологов, руководимая бывшим министром образования Евгением Ткаченко, провела опрос 25 000 учащихся ПТУ «от Москвы до самых до окраин». Результаты кажутся мне чем-то вроде идеологического Чернобыля: почти 35% детей хотели бы родиться и жить не в России, и около 22% не определились с ответом. В настоящее время закончено аналогичное исследование 50 000 ребят в системе ПТУ и старшей школы. По словам Е.В. Ткаченко, результаты практически совпали с предыдущими. Уверен, что с таким национальным сознанием мы не сможем обеспечить нашей стране достойное будущее.

Чтобы возродить патриотизм, его необходимо четко и жестко отделять патриотизм от национализма. Патриотизм — уважение к собственному народу, своей культуре и истории. Национализм — пренебрежение к чужим народам, странам и культурам. Только обновленный патриотизм может стать идейной основой и для экономического, и для нравственного возрождения. После различных российских смут именно патриотическое созна-

ние вновь выводило страну на магистральный путь развития. Однако уверенности, что мы в ближайшее время переживем подъем патриотического сознания, не питаю. Напротив, наблюдая, как представители политической элиты, двенадцать лет назад разрушившие свою прежнюю Родину, активно клянутся в любви Родине новой, но при этом продолжают проводить курс, ущемляющий интересы большинства населения, вновь и вновь с грустью вспоминаю формулу Толстого...

Хочется, чтобы День Победы — один из официальных праздников, оставшихся неоскверненным — стал для нас всех днем национального согласия и национальной надежды. Ведь по значению в отечественной и всемирной истории с подвигом ветеранов Великой Отечественной не сравнится даже победа над Наполеоном: французский император многим странам Европы принес свободу от феодализма, а немецкий диктатор — только разрушение и смерть.

Как специалист хорошо знаю, сколько трудностей нас ждет на пути возрождения. Как гражданин верю, что очередная смута останется позади.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 8—15 мая. № 18. С. 4.

### ИСТОРИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ПОЛИТИКА И ПРАВО

Многочисленные отечественные исследователи разных времен и направлений — от П. Чаадаева до Ю. Афанасьева — имели склонность анализировать парадоксальность отечественной истории. Однако не меньше парадоксов характеризует и отечественное историческое образование. Отметим лишь некоторые из них.

Парадокс первый, общецивилизационный, но в России проявляющийся особенно выразительно: история, согласно распространенному афоризму, ничему не учит, лишь наказывая за незнанием ее уроков, однако при этом историю и истории учат все и всех. Другими словами, хотя изучение истории во всем мире признается одним из важнейших направлений образования, практический эффект такого изучения, если судить по действиям политических элит и лидеров, весьма сомнителен.

На взгляд автора, разрешение этого парадокса может быть выражено формулой: история не столько учит, сколько воспитывает. Однако если главная функция истории — воспитательная, то российское историческое образование в широком смысле (т. е. «образование средой», в том числе создаваемой электронными СМИ) с нею явно не справляется. Вот лишь одно доказательство.

Недавно под руководством экс-министра образования РФ Е. Ткаченко выполнено крупное исследование. Согласно опросу, из 42 тыс. учащихся техникумов, ПТУ и школ примерно 31,2% детей не хотели бы родиться и жить в России и еще 21,6% затруднились с ответом на этот вопрос<sup>1</sup>. Полагаю, отраженное социологами состояние молодежного исторического сознания представляет собой угрозу национальной безопасности, вполне сравнимую с международным терроризмом. Кстати, еще в 1996 г. по инициативе автора в Госдуме второго созыва были проведены парламентские слушания на тему «Образование и национальная безопасность России». Их лейтмотивом стала мысль о том, что образование — интегративный фактор национальной безопасности, не менее значимый, чем состояние вооруженных сил или экономики. Однако принятые на слушаниях рекомендации в абсолютном большинстве до настоящего времени остались нереализованными.

Парадокс второй, отечественный: несмотря на колоссальные усилия в исторической науке, в области исторического образования Россия по-прежнему остается страной «с непредсказуемым прошлым». Причина тому — множественные революции. В XX в. на долю страны их выпало, по меньшей мере, три: в 1905-м, 1917-м, в первой половине 1990-х гг. Если согласиться с точкой зрения о возможности внутрiformационных революций, можно насчитать и 7, включая февраль 1917-го, поворот к НЭПу, сталинский «перелом» и горбачевскую «революционную перестройку». Кстати, эту перестройку обычно именовали революцией, тогда как в действительности она представляла собой период реформ

<sup>1</sup> Воспитательная работа в новых условиях (опыт учреждений профессионального образования): Науч.-метод. сборн. / Авт.-сост. И. П. Смирнов, Е. В. Ткаченко. М.: Изд. отдел НОУ ИСОМ, 2003. С. 26.

(довольно беспланных и бессистемных). Напротив, наступивший в первой половине 1990-х гг. период до сих пор предпочитают обозначать как «радикальные реформы», тогда как в действительности это был период социально-политической революции. Такова еще одна парадоксальная характеристика отечественного исторического сознания, на сей раз на уровне официальной идеологии.

Каждая революция как историческая ситуация характеризуется целым набором признаков и закономерностей. Среди них для нашей темы наиболее важны две: отрицание и аномия, в полной мере проявившиеся в постсоветскую эпоху отечественной истории.

В первой половине 1990-х гг. революционное отрицание в России проявлялось как в формационном, так и в более глубоком, цивилизационном плане, а именно: была предпринята попытка разрыва с духовно-нравственными традициями не только советской, но и досоветской российской культуры. В отличие от западной протестантской этики труда, индивидуализма и прагматизма, для этой культуры была характерна установка на нестяжательскую самореализацию и служение людям, в более современных терминах — на постматериальные ценности. В начале 1990-х гг. эта ориентация была отвергнута как помеха внедрению рынка.

В действительности же содействовать введению рыночных отношений в сколько-нибудь цивилизованной форме могла бы, например, протестантская этика с ее культом честного стяжательства. Однако «радикальные реформаторы» апеллировали не к ней, но к самым примитивным лозунгам типа «Деньги — единственная подлинная ценность». Ведущие политики и публицисты призывали с пониманием относиться к криминальному характеру стремительно создававшегося отечественного капитала, доказывая, что иного пути нет, а через 2—3 поколения капитал станет цивилизованным. Подобная пропаганда в существенной мере обусловила тот факт, что новейшая российская революция (на фоне почти всеобщих призывов к «покаянию» и «катарсису») по отношению к праву и общечеловеческой морали оказалась криминальной. Забавно, что породив криминал в революционный исторический период (август 1991 г. — июль 1996 г.) и фактически призывая к нему, в период стабилизации и реформирования постреволюционного политического режима власть стала использовать спровоцированные ею факты правонарушений в показательно-пропагандистских целях, а на деле — для борьбы с нелояльными «олигархами»!

Тенденции радикального отрицания проявились в отношении не только образовательной политики в целом, но и собственно политики в области образования. В революционный период профильные министерства не пытались или полагали несовместимым с «курсом реформ» обеспечивать в преподавании гуманитарных наук провозглашенные принципы объективности и плюрализма. Напротив, в соответствии с феноменом «маятника», место одной догматизированной идеологии в преподавании социальных наук заняла другая, не менее догматизированная.

Так, авторы учебников по истории, вышедших в начале 1990-х гг., в большинстве своем не поднялись не только до «понимающей социологии» М. Вебера, которая предполагает оценку любой эпохи в ее собственном социокультурном контексте, но и до художественного мышления Стендаля, прекрасно понимавшего, что историю революции любого народа образуют два цвета — красное и черное. Напротив, раскритиковав предшественников, исследователи «нового времени» по сути руководствовались методологией «Краткого курса истории ВКП(б)» при противоположной идеологической направленности: они лишь поменяли господствовавшие прежде оценки на прямо противоположные.

В данном примере отчетливо проявляется еще один парадокс российской политики последних 15 лет: преумножение критикуемых ошибок. Чем более именующие себя реформаторами новейшие революционеры критиковали революционеров прежних (большевиков), тем более становились на них похожи, по меньшей мере, в стремлении к радикальному отрицанию прошлого. В оправдание исторической науки замечу, между прочим, что незнание ее законов не освобождает политика от ответственности точно так же, как не освобождает от ответственности любого гражданина незнание законов государства, включая Административный или Уголовный кодексы.

Об уровне исторического образования власть имущих можно говорить отдельно. В качестве примера позволю себе длинную цитату из выступления В. В. Журавлева (доктора исторических наук, профессора, заведующего кафедрой Московского областного

университета, лауреата Государственной премии РФ за 2003 г., члена авторского коллектива учебника «История России. XX век». 9-й класс. М., 2001).

«Уже на закате своей политической карьеры первый президент России посетил Новгород и справедливо после этого своим указом вернул этому городу имя Новгорода Великого. По ходу этого визита в «Независимой газете» появилась краткая заметка, в которой сообщалось, что во время посещения Новгорода Великого президенту показали памятник Тысячелетию России, воздвигнутый в 1862 г. в честь круглой даты такого полуполюгендарного события, как призвание варяжских князей на русский престол. Президент Российской Федерации (по традиции — «хозяин земли русской») осмотрел этот памятник и обратился к сопровождающим его лицам с неожиданным вопросом: «А почему у нас нет памятника двухтысячелетию России?»

Я вначале не поверил этому сообщению, подумал, что это — «журналистская утка». Позднее, однако, свидетель события — крупный отечественный историк подтвердил, что он лично при этом присутствовал и тоже слышал эти слова. Нетрудно догадаться, как все это было на самом деле: страдающий склерозом старый человек, уезжая в свой вояж, подписал Указ (по времени это примерно совпадает) о мероприятиях, посвященных празднованию двухтысячелетия христианства. В его голове, как в доме Облонских, все это смешалось. Мораль проста и вдохновляюща для невежд: можно быть даже «хозяином» России и не уважать истории своей страны, игнорировать ее опыт и уроки<sup>1</sup>.

Пожалуй, еще хуже ситуация с изучением истории в странах ближнего зарубежья (в прошлом — советских республиках). Приведу несколько примеров:

— в первой половине 1990-х гг. в странах Балтии историю изучали по учебникам... 1936 года!<sup>2</sup>

— согласно популярной книге С. М. Айвазяна «История России: армянский след» (М., 1997), Киевскую Русь основали... армяне, «колыбелью русских» является гора Арат, а Сталин был отнюдь не царским, а турецким шпионом<sup>3</sup>.

Но парадоксальнее преподается, пожалуй, история наиболее близкой нам страны — Украины. Так, в изданном на русском языке учебнике для 5-го класса средней школы «Рассказы по истории Украины» (издание 2-е, исправленное и дополненное. Киев, 1997) утверждается, что около 6 тыс. лет назад вблизи нынешнего села Тршколье образовалось чуть ли не государство Украина, и при этом об общих корнях украинцев, русских и белорусов не говорится практически ничего. В той же книге Переяславская Рада (1654 г.) описывается следующим образом.

«Созвал Хмельницкий казаков на совет. Спросил их: под каким правителем хотите быть? К кому обратимся за помощью? Думали казаки, совещались. Решили пойти на союз с Москвой. Хоть сердце к российскому самодержцу и не лежало. В 1654 году в Переяславле был подписан договор между Россией и Украиной. Он положил начало новому закабалению украинского народа, и хотя по условиям договора Украина имела право на собственное управление, свой суд, могла выбирать гетмана, но вольнице пришел конец...»<sup>4</sup>. Соответственно, Иван Мазепа представляется как национальный герой, которому посвящена целая глава, равная по объему описанию Великой Отечественной войны.

А вот как описывается политика России в начале XVIII в.: «В то время московским царем был Петр I. Он укрепил мощь российского государства. Заставил европейские страны признать его и считаться с ним. К Украине Петр относился враждебно. Видел в ней своего извечного врага, который не имеет права ни на собственный язык, ни на культуру, не говоря уже о свободе»<sup>4</sup>.

Профессор В. В. Журавлев прокомментировал позицию авторов учебников следующим образом: «Все хорошо о Мазепе написано. По формальным критериям — и убедительно, и логично. Мазепа хотел добиться свободы своему народу, а вот царь Петр стремился держать Украину в неволе. Но какой свободы мог добиться Мазепа в тех услови-

<sup>1</sup> Образ России в школьных учебниках истории ближнего и дальнего зарубежья (Стенограмма конференции). М.: БФРГТЗ «СЛОВО», 2003. С. 20—21.

<sup>2</sup> Там же. С. 27.

<sup>3</sup> Там же. С. 12.

<sup>4</sup> Образ России в школьных учебниках истории ближнего и дальнего зарубежья (Стенограмма конференции). С. 12.



ях? Украина непременно отошла бы к Турции, в лучшем случае — к Польше. И началась бы другая, скорее всего, несравненно более жестокая и кровавая история угнетения Украины». И продолжает: «Великий итальянский мыслитель Никколо Макиавелли, диалектический образ мысли которого, кстати, до сих пор воспринимается многими обществоведами и политиками неадекватно, был совершенно прав, когда говорил: все было бы просто в политике, если бы государю, политику пришлось бы выбирать между хорошим и плохим. Кто бы в этих условиях предпочел плохое хорошему? Но ему, политическому лидеру, к сожалению, чаще всего приходится выбирать между плохим и очень плохим»<sup>1</sup>.

Примитивизм, отсутствие диалектического взгляда характерны для преподавания истории не только в постсоветских республиках, но и в самой России. И одна из причин тому — давняя проблема соотношения идеологии и научной истины, выраженная Т. Гоббсом в известной формуле: если бы геометрические аксиомы занимали интересы людей, они опровергались.

Совершенно очевидно: в изучении истории, как и в ее преподавании, нужно стремиться к объективной истине, однако вообще отрешиться от идеологии невозможно. Деидеологизация — это тоже своего рода идеология, да и заканчивается она обычно «переидеологизацией», т. е. сменой идеологии.

С другой стороны, попытка сделать историю служанкой государственной идеологии приводит и к утрате научности, и, как ни парадоксально, к утрате ценностного (идеологического) содержания истории. Если ученики или студенты встречаются в учебнике искаженную информацию, чувствуют фальшь, они не верят не только содержанию, но и тем ценностям, которые автор учебника хотел бы проповедовать.

Простого ответа здесь нет. Есть лишь диалектический — единство многообразия. Преподавание истории может вестись с различных политических позиций (лучше — давать представление о различных позициях), но при этом оно должно воспитывать уважение к собственной истории и культуре, как говорил поэт, «Любовь к родному пепелищу... Любовь к отеческим гробам». Другими словами, в историческом образовании должны быть обеспечены широкие академические свободы, ограниченные лишь тремя «нельзя»:

— нельзя воспитывать ненависть к другим народам и культурам. Фашизм, другие виды расизма и человеконенавистническая идеология должны оставаться под запретом;

— нельзя воспитывать неуважение к собственной истории и культуре. В жизни народа, как и в жизни личности, самоуважение есть залог стремления к достижениям, тогда как комплекс неполноценности, своего рода национальный мазохизм приводит лишь к пассивности и новым историческим поражениям;

— нельзя лгать, искажать и замалчивать факты. Формула В. Гете «истина сама исцеляет зло, которое причинила» в исторической науке и образовании вполне справедлива.

Переходя к юридическим сторонам проблемы исторического образования, напомним, во-первых, формулу К. Маркса: «право не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества». Хотя классик в России теперь не популярен, формула его остается справедливой, особенно в переходную эпоху, когда под лозунгом правового государства сплошь и рядом торжествует «революционная целесообразность», а юридический фетишизм парадоксальным образом сочетается с юридическим нигилизмом.

Во-вторых, следует учесть, что именно вопросы содержания образования, а особенно вопросы воспитания человека, труднее всего поддаются законодательному регулированию. Закон регулирует, главным образом, экстремальные случаи человеческого поведения, образно говоря, наказывает преступников и возвеличивает героев. Но он не может предписать человеку быть порядочным, нравственным, патриотически настроенным и т. д.

Осознавая то и другое, законодатели при участии автора, как минимум, дважды пытались реализовать воспитательный потенциал права по отношению к историческому образованию. Однако закономерность восторжествовала, и обе попытки оказались неудачными.

Первый случай — утвержденное Постановлением Госдумы второго созыва от 8 апреля 1998 г. «Обращение Государственной Думы к Правительству Российской Федерации о состоянии и задачах исторического образования в России». Приведем несколько рекомендаций из этого обращения, не утративших своей актуальности до настоящего времени:

<sup>1</sup> Там же. С. 27.

«1) создать комиссию по вопросам исторического образования в России, включив в ее состав по согласованию представителей Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Российской академии наук, Российской академии образования, Совета ректоров высших учебных заведений Российской Федерации, в целях изучения эффективности системы исторического образования, действующей в настоящее время, и обеспечения учебными пособиями образовательных учреждений. Поручить указанной комиссии в ближайшее время провести анализ состояния исторического образования в России на предмет его соответствия государственным интересам России и научным критериям»;

«2) ...вернуться к рассмотрению вопроса о целесообразности сохранения концентрической системы образования и не требовать от тех школ, которые не перешли на концентрическую систему исторического образования, обязательного перехода к обучению по данной системе до введения в действие государственных образовательных стандартов по истории;

разработать и утвердить единые программы по истории для поступающих в высшие учебные заведения;

пересмотреть состав экспертов секции истории и социально-гуманитарных дисциплин Федерального экспертного совета по общему образованию Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, предусмотрев включение в него по согласованию представителей Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Российской академии наук, Российской академии образования, Совета ректоров высших учебных заведений Российской Федерации. Считать целесообразным избрание представителей указанных органов государственной власти и организаций в руководящие органы Федерального экспертного совета по общему образованию Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации;

предложить Федеральному экспертному совету по общему образованию Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации повторно рассмотреть решения о присвоении рекомендательных гриффов действующим учебным пособиям по истории. При рассмотрении новых учебных пособий по истории особое внимание уделить отражению в них исторического прошлого России с позиций научной истины и патриотического воспитания».

Увы, хотя Постановление принималось депутатами всех фракций Второй Госдумы и никто не решился голосовать против него, ни одна из перечисленных рекомендаций исполнена не была: межведомственной комиссии по историческому образованию нет до сих пор; концентрическая система преподавания по-прежнему заставляет детей в 9-м классе изучать сложные исторические проблемы, которые большинство из них не в состоянии понять, а в 11-м классе, когда они взрослеют, не оставляет на это времени; грифы и содержание учебников пересматриваются в экстренных случаях по требованию Президента, однако не из желания защитить историю, но по причине раздражения недостаточно «политкорректными» оценками его собственной деятельности (именно так было с учебником И. Долоцкого).

Вторая попытка правового влияния на содержание исторического образования была связана с разработкой федерального закона о государственном образовательном стандарте. Его первая версия, внесенная 13 членами Совета Федерации и 2 депутатами Госдумы второго созыва, включая автора, предполагала описание целей и содержания исторического образования. Однако по многим причинам, которые здесь не место описывать, закон не прошел даже первого чтения.

Современная версия законопроекта, подготовленная ко второму чтению, в процессе многочисленных согласований с Правительством (Минфином) и Главным ГПУ (государственным правовым управлением) Президента практически утратила содержательную часть и регулирует лишь процедуры принятия стандарта. По требованию президентской Администрации изменено было даже название закона: «Об основных положениях и порядке разработки и утверждения государственного образовательного стандарта общего образования». Это означает, что прошлое России в очередной раз может оказаться в зависимости от ее будущего, — в зависимости от того, какой Президент будет избран на следующих выборах. Единственное, чего удалось достичь по интересующему нас вопросу, — вписать в закон по-

ложение, согласно которому на стадии основной школы не допускается замена учебных предметов (математика, русский язык, литература, физика, химия, география, биология, история) объединенными курсами.

Однако Министерство образования России идет (по крайней мере, шло при прежнем Правительстве) иным путем: начиная с 5-го класса, вводится курс обществознания при сокращении исторических курсов. Интересно, что нечто подобное уже происходило в стране в 20-х гг. прошлого века и было связано с попыткой заменить конкретный материал более политизированным предметом в целях «формирования нового человека». В XXI в. цели аналогичны, вот только модель «нового человека» стала иной — кстати сказать, намного более примитивной. Как известно, история повторяется — хорошо еще, если в виде фарса.

Кстати, культурный контекст для того, чтобы фарс вновь обратился в трагедию, достаточно благоприятен. Так, по данным одного из всероссийских опросов, проведенного в начале 2004 г., 45% населения России полагают, что тем, кто мешает Президенту проводить его реформы, не место в стране. И хотя социологи об этом не спрашивали, уверен, абсолютное большинство (если не 99%) опрошенных представления не имеют, какие именно реформы они готовы защищать ценой новых репрессий. Вот почему и сегодня столь актуально звучат слова, слышанные нами, студентами исторического факультета Омского госпединститута в начале 1970-х гг. от И. Н. Новикова — преподавателя, блестяще читавшего при «тоталитарном режиме» курс лекций, охватывающий советский период: историю преподавать нужно так, чтобы через 15 лет не было стыдно!..

Опубликовано: Исторические знания как средства гражданского воспитания молодежи. М.: МГПУ, 2004. С. 7—15.

### **КСЕНОФОБИЯ КАК ЗЕРКАЛО РУССКОЙ «ДЕМОКРАТИИ»**

В северной столице, на родине Президента подростки убили девятилетнюю таджичку. Убили зверски, без всяких видимых причин. Все преступление осудили, а питерский губернатор В. Матвиенко сравнила его с террористическим актом в московском метро. Милицейские начальники торжественно клялись наказать виновных, но при этом заранее отрицали их принадлежность к скинхедам.

Неотвратимость наказания — одно из главных условий утверждения социального порядка. Если политики разных направлений повторяют слова киногероя «Вор должен сидеть в тюрьме», то в отношении убийц это справедливо вдвойне. Но не стоит думать, что, посадив за решетку десяток варваров, мы не получим сотню новых. «Зри в корень», — советовал Козьма Прутков. Однако российские власти и большая часть СМИ этот совет забыли. Общественная дискуссия ограничивается вопросом о том, имеем ли мы пример зверского насилия и ксенофобии на бытовой почве или же на идеологической. Между тем, вопрос намного глубже.

В современной России насилие по отношению к людям иных рас и национальностей укоренилось достаточно прочно, причем корни его можно разделить на специфически отечественные и общецивилизационные.

Общеизвестно: случаи насилия на почве ксенофобии нередки в большинстве богатых и благополучных стран. При этом, по мнению ведущих социологов в области национальных или расовых отношений, появляется психологическая агрессивность, порождаемая в индустриальном обществе несколькими факторами.

Во-первых, так называемое техногенное отчуждение: оторванность человека в крупном городе от природных условий, психологический дискомфорт и многочисленные стрессы, разрыв традиционных человеческих связей и «одиночество в толпе» — все то, что миллионы наших современников пытаются «снять» убийными дозами алкоголя, наркотиками, а многие десятки тысяч — агрессией против себе подобных, особенно когда у них другой цвет кожи и другой разрез глаз.

Во-вторых, факторы социального характера: бедность, неравенство, необразованность. В результате специального исследования американские социологи доказали: рост безработицы на 1% вызывает увеличение числа самоубийств на 4,1%, психических заболеваний — на 3,4%, преступлений — на 6,7%. В многонациональной стране часть из них обращается против «инородцев».

В-третьих, массовая культура с ее культом трех «с» (секс, сила и смех), которая, по оценкам других американских социологов, ответственна за половину преступлений, совершаемых подростками и молодежью.

В России действие всех этих факторов многократно умножено кризисом конца 1980 — начала 1990-х гг., а также характером первоначального отечественного капитализма, который даже Б. Немцов и Г. Явлинский именуют бандитским:

— разрыв традиционных человеческих связей ощущается особенно остро потому, что идет вразрез с общинной традицией;

— по уровню социального неравенства постсоветская Россия превзошла Западную Европу и США. Причем, выступая в середине января в Госдуме, Премьер М. Касьянов в очередной раз пообещал рост безработицы;

— отечественная массовая культура, особенно телевизионная, по количеству и жесткости сцен насилия давно превзошла зарубежные аналоги, при этом любая попытка ввести хотя бы минимальный нравственно-педагогический контроль оценивается как посягательство на свободу информации!

Насилие все более и более входит в политическую культуру страны, причем тон явно задают «верхи».

Урок первый. Президент России, расстреляв парламент, который сделал его президентом, пытается взять Грозный «за два часа одним полком». Первая Чеченская война растягивается почти на два года.

Урок второй. Президент, повторно завоевав Чечню и пообещав «мочить террористов...», оказывается не в состоянии предотвратить теракты на Дубровке, у гостиницы «Националь» и в московском метро.

Лидер ЛДПР при обсуждении в Госдуме 13 февраля вопроса об Уполномоченном по правам человека ставит в пример собственного кандидата в президенты О. Малышкина за то, что, будучи главой администрации района, он эти самые права «укреплял» с помощью кулаков!

Наконец, население России на последних думских выборах дружно отдает голоса «крутым» парням, особенно из числа тех, которые «за бедных и за русских». При этом здоровое чувство иронии отказывает нашим соотечественникам и они закрывают глаза на явный парадокс: в России русских националистов возглавляет ...«сын юриста»!

Можно смеяться над американской политкорректностью, но в США редактор, а еще больше внутренний цензор журналиста или писателя, никогда не пропустит в СМИ выражение «ниггер». Вместо этого говорят: «слово на букву «н». Для сравнения посмотрите российские романы, но не те, что получают букеровские или антибукеровские премии, а массовое чтиво. Их герои употребляют однокоренные слова, наиболее приличным из которых является «чернорожие». Вероятно, мне скажут: «неча на зеркало пенять», ведь искусство всегда отражает жизнь. Увы, не только отражает, но и формирует.

Уверен, варварская ксенофобия не имеет корней в отечественной культурной традиции. Расширяясь географически, Россия не уничтожала других народов и культур, как это делали конкистадоры в Центральной и Южной Америке или «цивилизация пионеров» в Северной Америке.

Интернационализм был едва ли не национальной чертой русского народа. Однако любую традицию можно разрушить, особенно когда располагаешь современной государственной машиной или электронными СМИ.

Ксенофобия в России — это еще и реакция на отсутствие цивилизованного патриотического воспитания. Настоящий патриот своего Отечества не может не понимать: лозунг «Россия для русских» изображает разрушение уже не только большой России (СССР), которую мы потеряли, но и урезанной ее части, называемой Российской Федерацией. А потому русский патриот с умом и совестью просто не может и не должен быть националистом.

Ситуация тревожная. Совершенно очевидно: если мы хотим победить ксенофобию или хотя бы свести ее к минимуму, стране необходим другой курс политики, в т. ч. социальной, информационной, образовательной. С учетом политических реалий, это дело будущего, и не ближайшего.

## Раздел 4. ОБРАЗОВАНИЕ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЗАКОНОДАТЕЛИ

### 4.1. ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ФАКТОР ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ЛОГИКА, ТИПОЛОГИЯ, ПРЕДЕЛЫ ВЛИЯНИЯ

#### ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ФАКТОР РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ 90-Х гг.: СИСТЕМНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД

Под *государственной образовательной политикой* абсолютное большинство российских исследователей (тем более — публицистов) понимает политику Президента и (или) Правительства в соответствующих областях общественной жизни. Это в значительной степени справедливо в условиях существующей суперпрезидентской республики и авторитарно-демократического режима. Однако даже в таких условиях, по крайней мере, на уровне публичных заявлений, практически никто не отрицает, что политика органов исполнительной власти должна базироваться на действующих законах.

Действительно, несмотря на крайне ограниченные возможности воздействия законодательства на российский политический курс вообще, в 90-х гг. этот фактор сыграл в формировании образовательной политики существенную, а в ряде случаев — решающую роль. Преимущественно данный аспект проблемы и исследуется в работах автора, где проанализированы те основные направления, приоритеты и ограничения государственной образовательной политики, которые установлены действующими федеральными законами, либо такие, которые нашли отражение в законах и законопроектах, находящихся на различных стадиях процедуры законотворческого процесса.

Для того, чтобы выполнить задачи, реализация которых возможна в данной исторической ситуации, при данном уровне культуры и данной Конституции, федеральное образовательное законодательство должно отвечать принципу системности, включая, среди прочего, последовательность принятия законов и функциональную полноту. Между тем, в настоящее время состояние российского образовательного законодательства данному принципу не соответствует, правда, по причинам, от воли законодателя в основном не зависимым. Недостаток системности в области образовательного законодательства проявляется, как минимум, в двух основных формах.

Во-первых, *инверсия законотворческого процесса*. В условиях стабильного функционирования общественной системы или действительных (т. е. планомерно осуществляемых) реформ логическая временная последовательность формирования основ нормативно-правовой базы развития российского образования должна была бы выглядеть следующим образом: Национальная доктрина образования — Федеральный закон «Об образовании» — Федеральная программа развития образования — серия конкретизирующих эти документы законодательных актов. Однако в условиях революции как исторической ситуации со всеми ее атрибутами и закономерностями эта логика оказалась искаженной, а временная последовательность принятия законодательных актов — иной, едва ли не противоположной логике.

30 июля 1992 г. ступил в силу Закон Российской Федерации «Об образовании» (первая редакция). В мае 1994 г. Правительство России внесло в государственную Думу проект федерального закона «Об утверждении Федеральной программы развития образования», однако соответствующий федеральный закон подписан Президентом России лишь 10 апреля 2000 г., причем программа была утверждена в совершенно иной редакции. Наконец, проект Национальной доктрины развития образования в Российской Федерации был в основном одобрен Правительством России 17 февраля 2000 г., но затем подвергся качественной переработке по ряду основных параметров на основе правительственной программы реформирования образования. Утверждение доктрины с опозданием на 10 лет, причем в форме постановления, а не федерального закона, не случайно, ибо в условиях коренной ломки прежней системы, революционного отрицания и аномии решение даже таких проблем, общенациональный характер которых очевиден, становится предметом острого столкновения социально-групповых интересов, а многие доктринальные положе-



ния, по которым в обычных условиях существует общественное согласие, превращаются в объект политических конфликтов.

Во-вторых, проявлением недостатка системности образовательного законодательства, которое прямо следует из нарушения логики законотворческого процесса, является *неполнота и отсутствие кодификации законодательных актов*. В 90-х гг. были приняты следующие важнейшие правовые акты в области образования, разработанные при участии и (или) по инициативе, и (или) под руководством автора:

— Указ Президента РСФСР от 11.07.91 № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР». — Исполнение снято с контроля президентской администрации после принятия Закона Российской Федерации «Об образовании», однако действие Указа не прекращено;

— Закон Российской Федерации от 10.07.92 № 3266-1 «Об образовании». — Действует в новой редакции Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (январь 1996 г.);

— Федеральный закон от 22.08.96 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»;

— Федеральный закон от 16.05.95 № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию». — В настоящее время действует в редакции Федерального закона от 12.04.99 № 71-ФЗ;

— Федеральный закон от 15.03.2000 № 51-ФЗ «Об утверждении федеральной программы развития образования»;

— Постановление Правительства России от 4 октября 2000 г. № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации».

Инверсия законотворческого процесса, помимо прочего, привела к тому, что законодатель едва ли не в каждый вновь разрабатываемый и принимаемый закон стремился вложить и определенные доктринальные идеи. Поэтому при условии преемственности курса образовательной политики национальная доктрина образования в Российской Федерации неизбежно должна отчасти повторить уже действующие, но не исполняющиеся нормативные правовые акты.

В российской исторической ситуации 90-х гг., помимо обычно выполняемых регулятивных функций, посредством законодательства в области образования необходимо было решать две специфические группы задач. Первая — «защитная»: обеспечение прав граждан в области образования и защита системы образования от революционного разрушения; вторая — «реформаторская»: обеспечение возможностей для развития инноваций, связанных с изменением характера общественной системы. Политическая ситуация начала 90-х гг. выдвинула на первый план вторую группу задач, однако углубление системного кризиса и экономический курс по модели «шоковой терапии» потребовали сосредоточения усилий на задачах первой группы.

Одно из главных противоречий российской государственной образовательной политики 90-х гг., один из ее закономерных парадоксов в том, что, вопреки очевидной слабости законодательной ветви власти, абсолютное большинство законопроектов в области образования исходило именно от депутатов парламента, однако блокировались президентом и (или) правительством.

Если в индустриально развитых странах с многолетними парламентскими традициями около 90% всех законопроектов обычно вносит правительство, то в России удельный вес законопроектов, внесенных депутатами, составил, соответственно: среди законов, подписанных Президентом — 76,9%; среди законов и законопроектов, не прошедших третьего чтения в Государственной Думе либо отклоненных Советом Федерации или Президентом — 75%; среди законопроектов не прошедших первое чтение, либо отозванных субъектом права законодательной инициативы — 84,6%<sup>1</sup>.

Более того, даже инициатива принятия целого ряда нормативных правовых актов Президента и Правительства России в этот период принадлежала парламентариям. В числе таких актов:

<sup>1</sup> См. Таблицу 1 (Приложении 6).

— Указ Президента РСФСР от 11.07.91 № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР». — Исполнение снято с контроля президентской администрации после принятия Закона Российской Федерации «Об образовании», однако действие Указа не прекращено;

— Указ Президента РСФСР от 11.07.91 № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР», текст которого был подготовлен депутатами и аппаратом Комитета Верховного Совета по науке и народному образованию при участии автора и подписан у Президента в день его вступления в должность Председателем Комитета В. П. Шориным;

— Постановление Правительства России от 4.10.00 № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации». — Документ, проект которого был разработан по инициативе профильных парламентских комитетов, предполагавших его утверждение федеральным законом и в иной редакции.

Напротив, администрация президента, а на протяжении большей части периода — и правительство, регулярно блокировали законодательные инициативы парламентариев. Так, за 10 лет (июль 1990 — июль 2000) из числа законов, предназначенных для регулирования политики в области образования, принятых парламентом, президентского вето избежали пять:

— Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (не требовал финансовых затрат и принимался на волне массовых акций протеста против приватизации в сфере образования);

— Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» — фактически новая редакция предыдущего закона (не требовал дополнительных финансовых затрат и принимался в период обсуждения вопроса об отрешении Президента РФ Б. Н. Ельцина от должности, что снизило «бдительность» Главного государственного правового управления);

— Федеральный закон «Об исключительном праве на поступление в учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования выпускников школ, пострадавших от землетрясения в Охинском районе Сахалинской области» (закон сугубо частного характера);

— Федеральный закон «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования»;

— Федеральный закон «О внесении изменения и дополнения в статью 16 Закона Российской Федерации «Об образовании».

Из числа законов, которые могут быть отнесены к более широкой области образовательной политики в целом — три:

— Федеральный закон «О внесении дополнения в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год»;

— Федеральный закон от 23.07.98 № 119-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год (в части приложения № 9)»;

— Федеральный закон от 21.07.1996 № 83-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О подоходном налоге с физических лиц».

Однократно были отклонены президентом следующие ключевые законы:

— Закон Российской Федерации от 10.07.92 № 3266-1 «Об образовании» (первая редакция);

— Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», содержащий статьи, регулирующие вопросы образования инвалидов в России;

— Федеральный закон «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей»;

— Федеральный закон «О внесении изменения в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1996 год» (об увеличении финансирования образования и науки);

— Федеральный закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений» (фактически повторяющий положение президентского указа № 1);

— Федеральный закон «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях»;

— Федеральный закон «О федеральном комплекте учебников»;

— Федеральный закон «Об утверждении федеральной программы развития образования» (причем субъектом законодательной инициативы в данном случае выступало Правительство);

— Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (о пособиях к началу учебного года).

Дважды отклонялись президентом:

— Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (новая редакция Закона Российской Федерации «Об образовании»);

— Федеральный закон «О государственной поддержке начального профессионального образования» (второй раз — с названием «О неотложных мерах по государственной поддержке начального профессионального образования»).

Получили два вето, в т. ч. второе — на согласованный с президентом текст:

— Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»;

— Федеральный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)».

Высокий процент отклоненных законов обычно представляется президентской стороной как показатель низкого качества их юридической проработки. Однако в действительности в абсолютном большинстве случаев (исключение составляет лишь Федеральный закон «Об утверждении федеральной программы развития образования») это лишь повод, скрывающий фундаментальную причину — стремление не допустить увеличения или даже жесткой фиксации на прежнем уровне величины бюджетных расходов на социальную сферу. Доказательством данного тезиса являются факты повторного отклонения президентом законов в согласованной с ним же редакции, когда количество замечаний на совместно отработанный текст не только не уменьшалось, но увеличивалось в несколько раз, что должно было показать разработчикам невозможность достижения юридической чистоты в законе, требующем финансовых затрат, которые представляются правительству и (или) президенту неоправданными.

В целях построения системы федерального образовательного законодательства и повышения эффективности его воздействия на образовательную политику в целом автором предложена функциональная классификация законов Российской Федерации, в теоретическом плане обобщающая опыт уже выполненной законодательной работы, а в плане прикладном позволяющая определить основные направления и перспективы законодательского процесса. Согласно этой классификации, система образовательного законодательства с необходимостью должна включать в себя следующие основные элементы (законодательные акты или их группы).

**I. Конституционное законодательство** (подробнее ниже).

**II. Интегральные законы.** К данной группе автор относит такие законодательные акты, которые прямо или опосредованно регулируют отношения, возникающие на всех уровнях образования, деятельность образовательных учреждений всех видов и типов, всех субъектов образовательного процесса, вопросы не только политики в области образования, но и образовательной политики в целом, и которые рассчитаны на длительную временную перспективу. Логически и исторически необходимыми элементами системы федерального законодательства являются следующие законы данной группы:

— «Об утверждении национальной доктрины образования в Российской Федерации»;

— «Об образовании»;

— Образовательный кодекс.

*Закон «Об утверждении национальной доктрины образования в Российской Федерации»*, как уже отмечалось, должен был быть исторически первым законодательным актом, задающим основные направления образовательной политики и образовательного законодательства. Авторские представления о содержании такого законопроекта, история и реальное состояние его разработки, а также перспективы принятия будут охарактеризованы в заключительном разделе.

Принятие Образовательного кодекса, по общему правилу, возможно как итог построения системы образовательного законодательства и кодификации законодательных актов, большинство которых в настоящее время еще не приняты, а многие даже не разработаны. Иной путь — разработка Образовательного кодекса не на основе, а вместо этих законодательных актов — представляется возможным теоретически, но практически имеет незначительные шансы на успех.

Единственным действующим в настоящее время интегральным законом является *Закон Российской Федерации от 10.07.92 г. «Об образовании»*, в настоящее время — в редакции Федерального закона от 13.01.96 г. № 13-ФЗ. Причем эволюция концепции данного закона отражает изменение задач образовательного законодательства в целом и специально рассмотрена автором в ряде работ.

**III. Отраслевые законы.** Каждый из законов данного типа призван регулировать отношения в отдельной области (сфере, подсистеме) системы образования. К таким подсистемам могут быть отнесены следующие области системы образования:

- 1) дошкольное образование;
- 2) общее (школьное) образование;
- 3) начальное профессиональное образование;
- 4) среднее профессиональное образование;
- 5) высшее и послевузовское профессиональное образование;
- 6) о дополнительном образовании (последняя может быть представлена и в виде нескольких отдельных областей, например, дополнительное образование детей и дополнительное образование взрослых).

Поскольку 5 из 6 перечисленных подсистем представляют собой различные уровни образования — от дошкольного до послевузовского, законы, призванные регулировать отношения в этих подсистемах, нередко именуют «уровневыми», что не вполне точно: так нельзя назвать закон, который должен будет регулировать отношения в области дополнительного образования — он, несомненно, будет отраслевым («сегментарным»), но регулировать будет отношения на всех уровнях дополнительного образования либо отношения, связанные с реализацией таких образовательных программ дополнительного образования, которые к определенному уровню отнесены быть не могут.

Отмеченный выше недостаток системности законотворческого процесса в данном случае выражается в том, что проекты законов о дошкольном образовании и об общем образовании, насколько известно автору, до 2000 г. вообще не разрабатывались; проекты законов о начальном профессиональном образовании и о среднем профессиональном образовании сотрудниками Минобразования России были разработаны лишь в первой версии; проект федерального закона «О дополнительном образовании» (объединенная версия: проект федерального закона «О дополнительном профессиональном образовании», внесенный правительством в 1996 г., соответственно, отозван) 11 ноября 2000 г. принят Государственной Думой в первом чтении; и лишь для самых высоких уровней образования — высшего и послевузовского действует Федеральный закон от 22.08.96 г. «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Поэтому роль и специфика отраслевых («сегментарных») законов в работах автора раскрыты на примере действующего закона о высшем и послевузовском образовании и находящегося на рассмотрении в Государственной Думе законопроекта о дополнительном образовании.

**IV. Законы «тумблерного» типа.** В силу «зонтичного» характера базового закона, а также отмеченной выше особенности российского законотворческого процесса, когда правительство не только не выступало субъектом большинства законодательных инициатив, но, напротив, неисполнение уже принятых законов мотивировалось отсутствием механизма их реализации, законы данной группы, запускающие в действие нормы базового закона, а также других уже принятых законодательных актов, выступают необходимым элементом системы федерального законодательства в области образования.

По подсчетам автора, базовый закон — Закон Российской Федерации «Об образовании» — непосредственно или опосредованно требует принятия не менее 10 «тумблерных» законодательных актов (абсолютно точное число указать невозможно, ибо определенная группа норм может быть установлена как в одном, так и в нескольких подобных актах). Среди уже принятых законов и внесенных в Государственную Думу законопроектов к данной группе могут быть отнесены:

— Федеральный закон «Об утверждении Федеральной программы развития образования» от 10.04.2000 № 51-ФЗ;

— Федеральный закон «О выплате пенсий за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других образовательных учреждениях для детей» (принят Государственной Думой 24.11.95, одобрен Советом Федерации 09.12.95, принят Государственной Думой повторно 21.02.96, одобрен Советом Федерации повторно 22.02.96, подписан Президентом России 29.02.96, утратил силу после внесения соответствующих изменений непосредственно в Закон РСФСР «О государственных пенсиях в Российской Федерации» Федеральным законом от 11.04.98 № 59-ФЗ). С достаточным основанием этот Закон может быть отнесен также к группе ситуативных;

— Федеральный закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений» (принят Государственной Думой 22.01.97, отклонен Советом Федерации 13.02.97, повторно принят Государственной Думой 16.01.98, отклонен Президентом РФ 03.02.98, принят Государственной Думой с учетом предложений Президента РФ 20.11.98, отклонен Советом Федерации 02.12.98);

— проект Федерального закона «О перечне оснований, наличие которых препятствует занятию педагогической деятельностью в образовательных учреждениях» (принят Государственной Думой в первом чтении 13.11.98);

— проект федерального закона «О государственном образовательном стандарте основного общего образования» (внесен в Государственную Думу группой членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы при участии автора 11.10.97). Специальная глава, посвященная государственному образовательному стандарту, содержится также в проекте Закона «Об обеспечении конституционных прав граждан на общее образование», внесенном группой депутатов фракции «Яблоко», который в этом смысле может рассматриваться как альтернативный предыдущему.

Названные выше наиболее важные законы данной группы, разработанные и прошедшие парламентскую процедуру при участии автора, подвергнуты им специальному рассмотрению в отдельных работах.

**V. Бифункциональные законы.** В силу относительности любой классификации, законы, подлежащие включению в данную группу, могли быть отнесены к группам отраслевых и «тумблерных», не укладываясь по своему содержанию исключительно ни в одну из них, поскольку они одновременно, с одной стороны, регулируют отношения в определенной отрасли («сегменте») образования, а с другой, — запускают в действие ранее декларированные положения. В настоящее время действующих законов, которые могли бы быть отнесены к рассматриваемой группе нет. Однако среди законодательных актов, разработанных при участии автора, принятых Парламентом и отклоненных Президентом, к данному типу могут быть отнесены рассмотренные в ряде работ:

— Федеральный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» — в редакциях 1996 и 1999 гг.;

— Федеральный закон «О государственной поддержке начального профессионального образования» — в обеих его редакциях.

**VI. Законы ситуативного назначения.** Основная особенность законодательных актов данной группы состоит в том, что они предназначены для решения конкретных проблем, возникающих в определенной экономической или политической ситуации, и рассчитаны на ограниченную, хотя и не обязательно четко обозначенную, временную перспективу. В известной мере данными признаками обладает отклоненный Президентом Б. Н. Ельциным Федеральный закон «О государственной поддержке начального профессионального образования» (в обеих редакциях), Федеральный закон «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей» и даже Федеральный закон «Об утверждении федеральной программы развития образования». Однако определяющими эти параметры явля-



ются лишь для двух законов: Федерального закона от 16.05.95 № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (далее — Закон о моратории) и Федеральный закон от 12.04.99 № 17-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (далее — новая редакция Закона «О моратории»).

Первый из них был разработан в ответ на многочисленные проекты законов, подготовленные Госкомимуществом России и предусматривавшие приватизацию (разгосударствление) образовательных учреждений. Второй — в ответ на проекты квазиреформирования системы образования 1997—1998 гг.

В целом, хотя необходимость принятия законодательных актов ситуативного назначения в России вызвана, главным образом, особенностями революции как исторической ситуации и постреволюционного периода, представляется, что и в перспективе законы данной группы останутся необходимым элементом в системе федерального образовательного законодательства.

**VII. Законодательные акты в смежных областях права, обеспечивающие функционирование и развитие образования.** Автором показано, что данное направление законодательства, будучи наиболее сложным по содержанию и структуре и заслуживая специального комплексного исследования, вместе с тем в 90-х гг.:

- оказалось наиболее слабым звеном законотворческого процесса;
- представляло собой одну из причин (хотя и малосущественную) неисполнения законов в области образования, а чаще использовалось в качестве таковой;
- является наиболее важным условием перехода от законодательного регулирования политики в области образования к законодательному регулированию государственной образовательной политики в целом.

**Рассмотрим подробнее конституционное законодательство.** Как отмечалось выше, действующая редакция ст. 43 Конституции России не только не гарантирует в необходимом объеме прав граждан в области образования, но в случае буквальной реализации на практике привела бы к ограничению этих прав, а тем самым — стала бы фактором дестабилизации образования и угрозой модернизации страны.

Помимо сказанного в разделе 3, в работах автора отмечены и те, по меньшей мере, *дискуссионные нормы ст. 43 Конституции РФ*, которые по-настоящему не стали предметом специального анализа в литературе и внимания общественности.

*Первая* из них состоит в том, что Конституция гарантирует всем гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного образования. Как известно, практика, более или менее соответствующая данной норме, существует в некоторых индустриально развитых странах (например, в Бельгии). Однако данное право граждан не реализовалось в СССР, где пребывание детей в дошкольных образовательных учреждениях дифференцированно оплачивалось родителями в зависимости от их доходов, а тем более — в постсоветской России, где по демографическим и экономическим причинам количество детей, обучающихся в таких учреждениях, сократилось с 1990 по 1999 г. примерно на 50%.

Разработчики проекта российской Конституции 1993 г., включая участников Конституционного совещания, а также часть педагогической общественности нередко утверждали, что положение об общедоступности и бесплатности относится исключительно к образовательным услугам, но отнюдь не к содержанию детей в дошкольных образовательных учреждениях. Однако, во-первых, в настоящее время научно обоснованная оценка доли образовательных и необразовательных услуг в нормативах финансирования дошкольных образовательных учреждений не произведена (такая задача лишь ставится в Программе Центра стратегических разработок, представленной в Государственную Думу), а во-вторых, никто еще не смог объяснить, как можно получить общедоступное и бесплатное образование в учреждениях, пребывание детей в которых оплачивается родителями, т. е. не является ни бесплатным, ни общедоступным.

*Вторая проблематичная норма ст. 43 Конституции России* состоит в том, что данная статья гарантирует каждому общедоступное (т. е. в том числе и без конкурса) и бесплатное среднее профессиональное образование. В различных комментариях к действующему законодательству в области образования аналогичные нормы толкуются как обязанность государства: либо предоставить всем желающим места для обучения в любом среднем

профессиональном учебном заведении (что технически невозможно); либо по каждому направлению подготовки (специальности) создать в средних профессиональных учебных заведениях учебные места в количестве, достаточном для обучения всех желающих получить образование по данной специальности (что возможно, но требует значительных финансовых затрат); либо, наконец, обеспечивать функционирование в учреждениях среднего профессионального образования количества учебных мест, достаточного для обучения всех желающих получить образование данного уровня, при конкурсном отборе в конкретные учебные заведения. Во всех случаях следует иметь в виду всех желающих получить среднее профессиональное образование неоднократно, ибо никаких ограничений такого рода Конституция не предусматривает, а ограничения, установленные Законом Российской Федерации «Об образовании», могут быть легко опротестованы в судебном порядке, поскольку закон не может ограничивать конституционные права граждан, если иное не предусмотрено самой действующей Конституцией.

*Третье спорное положение* ст. 43 состоит в том, что государство гарантирует гражданам право на получение общедоступного и бесплатного образования определенных уровней не только в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, но и на предприятиях. Представители Комитета Верховного Совета Российской Федерации по науке и народному образованию в дискуссиях с членами Конституционной комиссии неизменно возражали против данного положения, видя в нем стремление к коммерциализации образования посредством расширения круга организаций, которым предоставлено право на образовательную деятельность. Аргументы же разработчиков Конституции относительно необходимости легитимации деятельности детских дошкольных образовательных учреждений, а также аспирантуры в качестве структурных подразделений предприятий не представлялись депутатам Комитета убедительными, поскольку в первом случае вопрос легко решался путем наделения дошкольного образовательного учреждения правом юридического лица, а во втором — не имел отношения к Конституции, которая не содержит упоминания о послевузовском профессиональном образовании.

Юридические и формально-логические противоречия еще более обострились с принятием двух законодательных актов: (1) Гражданского кодекса, который сохранил только две организационно-правовые формы предприятий — государственные унитарные и казенные; (2) новой редакции закона об образовании, статья 11-1 которого разрешает создание, помимо учреждений, образовательных организаций, но лишь в формах, установленных гражданским законодательством для некоммерческих организаций. Поскольку государственные унитарные и казенные предприятия к таким организационно-правовым формам не относятся, налицо в данном случае полная рассогласованность норм законодательства.

Предложение, содержащееся в Плане первоочередных мер на 2000—2001 г. по реализации «Основных направлений социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», утвержденном Распоряжением Правительства № 1072-р от 26.07.2000 г., суть которого состоит в том, чтобы превратить существующие государственные и муниципальные образовательные учреждения в организации с особым статусом, не только не решает проблемы, но усложняет ее на порядок. Даже если предположить, что речь не идет о приватизации и коммерциализации в сфере образования (т. е. что новые организации останутся государственными и некоммерческими), подобное изменение статуса потребует колоссальной законодательной работы, включая внесение серьезных изменений и дополнений: в гражданский кодекс; в бюджетный кодекс; в налоговый кодекс; в кодекс законов о труде; во все действующие законы в области образования; в закон о воинской обязанности и военной службе и т. д. и т. п. Главное же состоит в том, что, казалось бы, формальная замена «учреждений» «организациями» способна привести к ликвидации конституционных гарантий права на образование, ибо, каковы бы ни были недостатки конституционных формулировок, как общедоступность, так и бесплатность образования различных уровней гарантируется гражданам исключительно в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

В свете сказанного необходимость принятия новой редакции ст. 43 Конституции Российской Федерации очевидна. В настоящее время только юридическое невежество населения оберегает муниципальные и региональные власти от необходимости принимать без

конкурса и обучать бесплатно любого ребенка в детском дошкольном образовательном учреждении, а федеральные и отчасти региональные власти — от такой же необходимости в отношении студентов средних профессиональных учебных заведений. Главное же состоит в следующем: не гарантируя гражданам права на общедоступное и бесплатное среднее (полное) общее и начальное профессиональное образование и тем самым угрожая снизить уровень образования населения, ст. 43 Конституции РФ вступила в явное противоречие с общецивилизационной тенденцией, ярко проявляющейся в индустриально развитых государствах и выражающей, в частности, зависимость эффективности национальной экономики от среднего числа лет обучения работника.

Комитет Совета Федерации первого созыва по вопросам науки, культуры и образования еще в 1995 г. предложил новую редакцию ст. 43 Конституции России, подготовленную при участии автора и поддержанную 114-ю депутатами верхней палаты, а также многочисленными отзывами из более чем сорока субъектов Российской Федерации. В настоящее время данная редакция, не будучи бесспорной, может быть принята за основу для дальнейшей работы. С учетом опыта ее разработки и обсуждения представляется, что эта статья, по меньшей мере, должна предусматривать следующие положения.

1. Провозглашение сферы образования приоритетной и находящейся под защитой государства. Данная норма необходима для гарантированного сохранения и преумножения интеллектуального потенциала нации.

2. Сохранение действующей нормы о праве каждого на образование.

3. Установление минимально необходимых гарантий прав граждан Российской Федерации на образование различных уровней, в том числе: на равенство этих прав; на общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального образования и на конкурсной основе — на бесплатность среднего, высшего и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

4. Установление ответственности за реализацию права граждан на общее образование не только родителей (или лиц, их заменяющих) (как предусмотрено действующей Конституцией), но и органов государственной власти и (или) местного самоуправления, являющихся учредителями общеобразовательных школ.

Специальному обсуждению в самых широких кругах образовательного сообщества необходимо подвергнуть возможные варианты решения двух ключевых конституционных вопросов:

— об общедоступности и бесплатности дошкольного образования (что предусматривалось проектом национальной доктрины образования, одобренным Всероссийским совещанием работников образования 15 января 2000 г.);

— о переходе к обязательному среднему (полному) общему образованию, что было введено в СССР, вызвало неоднозначную реакцию общественности и было отменено в постсоветской России, однако установлено в целом ряде высокоразвитых стран и в ближайшей перспективе предполагается в ряде стран Латинской Америки, к примеру, в Чили.

Одним из решений могло бы стать включение обеих названных норм в новый текст статьи 43 Конституции России с отсрочкой введения их в действие на несколько лет. Однако действующая Конституция России с точки зрения порядка ее пересмотра принадлежит к сверхжестким. В соответствии со ст. 135, положения гл. 2, к которой принадлежит и ст. 43, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Для внесения изменений в статьи данной главы и 1-го раздела в целом необходима поддержка 3/5 от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Лишь в этом случае может быть проведен референдум или создано Конституционное Собрание в порядке, предусмотренном соответствующим федеральным законом, который до настоящего времени (конец 2000 г.) не принят.

Очевидно, принятие ст. 43 Конституции России в новой редакции создало бы надежные правовые основы для обеспечения образовательного уровня населения, соответствующего потребностям общества, которое действительно намерено модернизироваться в направлении постиндустриальной цивилизации, однако назначение Президентом России специального референдума по новой редакции данной статьи весьма маловероятно. Тем не менее, у образовательного сообщества и его представителей в Парламенте сохра-

няется шанс организовать специальный образовательный референдум либо присоединить данный вопрос к вопросам одного из возможных в обозримой перспективе референдумов, причем в идеале — в блоке с вопросом об утверждении Национальной доктрины образования в Российской Федерации.

Опубликовано: *Смолин О. Н.* Социально-философские аспекты государственной образовательной политики в условиях трансформации российского общества. Диссертация в форме научного доклада на соискание ученой степени доктора философских наук. М., 2001. С. 111—128.

### ПРИОРИТЕТЫ ОБРАЗОВАНИЯ: ВЗГЛЯД ЗАКОНОДАТЕЛЯ

Дорогу реформам в сфере образования открыл Закон Российской Федерации «Об образовании» 1992 г., одним из разработчиков которого мне довелось быть. Считаю, что этот закон был очень либеральным, быть может, даже более либеральным, чем позволяло время. Однако, выступая за реформы, разработчики закона не поддались псевдореформаторской суе, в результате которой политики обычно вынуждены были признавать: «Хотели как лучше, а получилось как всегда!». Не имея чести принадлежать к политикам правого толка, знаю, что бывают ситуации, когда они оказываются правы. Пример тому — Петр Столыпин, лозунгом которого стал девиз: «Вперед, на медленных тормозах», или Франц Йозеф Штраус, который любил повторять: «Быть консерватором — значит маршировать во главе прогресса!».

Когда нам говорят, что в образовании нужно что-то менять, мы сразу соглашаемся, но только добавляем: менять к лучшему. Более того, именно мы, депутаты Госдумы, 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.

На протяжении последних лет ключевой проблемой политических дискуссий по вопросам образования в российском парламенте является, на мой взгляд, выбор между двумя стратегиями его реформирования: элитарной (радикально-либеральной) и демократической (социальной), причем парадокс состоит в том, что элитарную стратегию, как правило, отстаивают те, кого в России именуют демократами, а демократическую — те, кого от демократии «отлучили».

Сторонники первой из названных стратегий считают необходимым дать всем участникам образовательного процесса как можно больше свободы выбора, а затем предоставить их самим себе, полагаясь на рыночные механизмы. Вторая модель, напротив, призвана обеспечить не только равные права, но и равные возможности получения образования для всех граждан. В свою очередь, для этого необходимо создать систему государственной поддержки в период получения образования для лиц из семей с низкими доходами, детей-сирот, инвалидов и т. п.

В документах, которые сегодня обсуждаются, 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?

Многие положения новой концепции реформирования образования нуждаются в их конкретизации. 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 соблюдаются процедуры



согласований, учета мнения трудовых коллективов и т. п., установленные этим законом, обычно не возникает никаких проблем. Оттуда же, где закон нарушается, к нам идут «ходоки» из самых разных регионов и требуют: защитите нас от произвола!

Другой пример — *единый государственный экзамен*. 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 ряд возникающих вопросов.

— Что будет с нынешними льготниками, включая детей-сирот, детей-инвалидов, инвалидов I и II группы, военнослужащих? Считаю, что действующие льготы при поступлении в вузы необходимо сохранить.

— 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 «на-тасканность», но вовсе не творческие способности.

— Сохранит ли выпускник «право на ошибку»? 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.

— Не сократятся ли, как это произошло в Казахстане, число бесплатных учебных мест в профессиональных учебных заведениях вследствие того, что слишком мало выпускников школ получают необходимые для поступления баллы? И т. д., и т. п.

Что касается проблемы коррупции при приеме в вузы, которая активно обсуждается, 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. Более года назад мне сообщили, что там уже появились люди, которые торгуют тестами якобы для будущего единого экзамена по 200 руб. за комплект. Еще нет ни экзамена, ни тестов, а ими уже торгуют!

Считаю, что ускорять 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 оптимизации малокомплектной сельской школы*. Что бы нам теперь ни говорили, в переводе с официального эзопова языка на русский в сегодняшней России это означает сокращение или закрытие. Недавно я с удовлетворением прочел статью первого заместителя министра образования А. Ф. Киселева, в которой говорится о том, что закрывать малокомплектную школу никак нельзя — вместе с нею 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 написан не теми, кто является специалистами в области образования, а теми, кто является специалистами по реформированию всего и вся, причем обязательно «до основания»?

В правительственном проекте реформирования образования действительно есть вопросы, по которым мы занимаем жесткую позицию. По большому счету их два.

Первый вопрос — *государственное именовое 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 именового образовательного обязательства) содержалась уже в проекте российской Национальной доктрины образования. Но в том проекте предлагалось вводить ГИФО 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 и т. д.). Другими словами, ГИФО было направлено на ограничение фактического нера-



венства прав в области образования. В правительственном же документе, с моей точки зрения, результат будет прямо противоположным. Уже не раз Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) указывала на то, что в России, вопреки нормам действующего Закона «Об образовании», неравенство прав граждан в этой области приняло угрожающий характер. И это не удивительно: законом все проблемы решить невозможно.

Международные организации, которые сначала учили нас, как следует проводить реформы в образовании, теперь нас же упрекают в том, что уровень неравенства прав граждан в этой области превысил все допустимые пределы. К сожалению, эти упреки справедливы.

Большинство членов Комитета по науке и образованию Госдумы выступают против введения ГИФО. Во многих странах есть единый экзамен — это хорошо известно. Но нет такой другой страны, где бы его результаты были напрямую увязаны с пресловутым ГИФО.

В свое время мне довелось встречаться с министром образования Великобритании Дэвидом Бланкетом. В Великобритании тоже проводят реформу, а единый экзамен там введен 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 в вузах. 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.

Ослабит ли ГИФО неравенство прав в области образования или усилит? Мой ответ однозначен: усилит. К единому государственному экзамену будут нанимать репетиторов точно так же, как и сейчас к экзаменам в вузы. Только цена этого экзамена будет намного выше, поскольку зависит от него слишком многое, а пересдать его можно только на следующий год, причем за деньги. Естественно, кто наймет лучших репетиторов, тот и будет иметь в среднем лучшие результаты по единому экзамену. Я не говорю уже о возможностях подкупа комиссий, использования связей и т. п., которые и сейчас есть у людей с высокими доходами и должностями и которые, разумеется, сохранятся.

Не получится ли так, что в результате люди с высокими доходами будут учить своих детей бесплатно, а людям с низкими доходами чаще всего придется за образование доплачивать или платить целиком? Те, кто говорит, что таким путем мы «догоняем цивилизацию», обманывают либо себя, либо других.

Точно так же большинство членов Комитета выступают против замены *статуса образовательных учреждений на организации*. Мы не первый раз слышим, будто бы Закон «Об образовании» не дал образовательным учреждениям достаточной свободы. На самом деле ситуация прямо обратная: этот закон, как было замечено, вероятно, оказался даже слишком либеральным для своего времени.

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.

Напомню, что сейчас все достижения в области образовательного законодательства, какие есть, установлены для тех, кто работает или учится в учреждениях: отсрочка от военной службы — для студентов образовательных учреждений; пенсия за выслугу лет — для работников школ и других учреждений для детей; стипендии и социальные гарантии — для студентов высших образовательных учреждений; нормы по заработной плате, которые не исполняются, но в законе существуют, — для работников образовательных учреждений. Наконец, запрет на приватизацию в сфере образования, который считаю главным достижением законодательства 90-х гг., распространяется именно на учреждения. Как

только мы учреждения заменяем на организации, на всем этом можно спокойно ставить крест!

На самом деле с изменением статуса образовательных учреждений 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 мешает. Но я хотел бы спросить: кто же «продавливал» этот кодекс через Государственную Думу? И что мешает нам совместно с правительством, если оно хочет помочь образованию со свободой, внести в него поправки, чтобы расширить права образовательных учреждений?

Итак, в целях сохранения социальных гарантий в области образования мы предлагаем: отказаться от превращения государственных образовательных учреждений в организации с неясным «особым» статусом; Правительству Российской Федерации исключить из плана действий концепцию государственного именного финансового обязательства как противоречащую принципу равных возможностей в области образования.

Считаю, что любая программа модернизации российского образования должна быть прежде всего программой поэтапного исполнения действующего базового Закона. Его потенциал далеко не исчерпан.

Необходимо перенести из рекомендаций субъектам Российской Федерации в рекомендации Правительству норму о ежегодном увеличении расходов из федерального бюджета на образование с учетом инфляции не менее чем на 25%.

Памятуя о 10-летнем юбилее Закона РФ «Об образовании», отметим еще раз наиболее важные задачи образовательной политики, большинство из которых получили в нем законодательное решение, но, к сожалению, до сих пор не реализованы на практике:

- сохранение налоговых льгот 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;

- приоритетное развитие образования — по доле бюджетных расходов на образование в валовом национальном продукте Россия должна входить в число 10 наиболее развитых стран;

- установление средней ставки 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 возможностями информационных технологий;

- 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».

В заключение повторю еще раз: образование — поле широкого национального согласия и исторического компромисса самых различных политических сил. Важно только, чтобы такие компромиссы не ущемляли интересы и права широких слоев населения, нуждающихся в бесплатном и доступном образовании.

Опубликовано: Высшее образование в России. 2002. № 5. С. 34—45.

## РОССИЙСКОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПЕРСПЕКТИВЫ ТРЕТЬЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

Хочу сказать, что мое выступление будет иметь почти исключительно прикладной характер и тема его: «Проблемы образовательного законодательства: перспективы Третьей Государственной Думы». Виктор Евграфьевич (Председатель профильного Комитета Совета Федерации) облегчил мою задачу процентов на 90. Поэтому постараюсь остановиться только на тех проблемах, которые освещались меньше.

В последние годы интенсивность принятия за конов в области образования значительно снизилась. Это связано в существенной степени с новым составом и характером работы Государственной Думы третьего созыва. С точки зрения образовательного законодательства и его принятия, состав этой Думы хуже, чем предыдущих. Хуже он в социальном отношении, поскольку среди депутатов все меньше становится представителей образования и науки, все больше представителей большого бизнеса или бывших государственных чиновников. Он стал хуже и в политическом отношении, поскольку в Государственной Думе увеличилась численность фракций, которые плохо поддерживают отечественное образование.

У меня на руках результаты в некотором смысле уникального исследования, проведенного нашим Комитетом. Это исследование результатов всех без исключения голосований в Государственной Думе, начиная с 2000 г. и заканчивая весенней сессией 2002 г. Они говорят сами за себя. Привожу их без комментариев. Отмечу только, что считали результаты следующим образом: каждому депутату, голосовавшему в поддержку образования, давали +1; каждому, кто голосовал против -1; каждому уклонявшемуся от голосования так или иначе давали 0. После этого считались средние результаты голосований по всем фракциям и депутатским группам.

Результаты голосований за пять сессий выглядят следующим образом: Компартия России — +84,3% поддержки образования, Агропромгруппа (где я, как беспартийный депутат, работаю) +82,9%, группа «Российские регионы» +50,9%, фракция «Отечество — вся Россия» +40,4%, фракция «Яблоко» +38,6%, группа «Народный депутат» +33%, депутаты, не входящие во фракции +31,5%, «Союз правых сил» +14,5%, ЛДПР +10%, «Единство» -14,6% (минус означает только одно: депутаты фракции «Единство» голосовали против образования чаще, чем «за», они остались единственной фракцией, которая имеет отрицательный рейтинг). Поскольку в Думе преобладают представители проправительственных фракций, результаты голосований оказываются хуже, чем были в прошлой Государственной Думе.

Отмечу две позиции.

Первое. Очень сильно ухудшили результаты своих голосований фракция Либерально-демократической партии России. Во Второй Государственной Думе она была четвертой и имела 64% поддержки образования. Сейчас она предпоследняя.

Второе. Фракцией, которая больше всех улучшает свои показатели по результатам голосований, является фракция «Яблоко». На первой сессии она была седьмой, на предпоследней сессии — четвертой, а на последней сессии она третья.

Перейдем к конкретным проблемам, связанным с принятием тех или других законов. Опираюсь на функциональную классификацию образовательного законодательства, которая была мною предложена, и включает в себя несколько групп законов. Сразу хочу сказать: поддерживаю предложение работать по всем основным направлениям совершенствования образовательного законодательства, не сосредоточиваясь исключительно на одном из них.

Начнем с интегральных законов. Как известно, к таким законам можно отнести Национальную Доктрину образования, Закон Российской Федерации «Об образовании» и предполагаемый Образовательный кодекс.

Что касается Закона РФ «Об образовании», последними изменениями в нем были те, которые подписаны Президентом прошедшим летом. Инициатива их принятия исходила от Правительства. Наиболее важные позиции, которые были внесены в законодательство об образовании (в Закон «Об образовании», в Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании») — сводятся к следующим моментам.

Позиция первая. Положение о том, что сроки обучения в школе должны определяться Федеральным Законом. Это правильно. Вне зависимости от отношения к 12-летке, думаю, что такой важный вопрос должен приниматься Законом.

Вторая позиция, отмеченная уже Виктором Евграфовичем, — это расширение возможностей платного приема в государственных вузах. Эту проблему откомментирую позже.

Третья позиция, связанная с тем, кто отвечает в финансовом отношении за образовательные учреждения. Закон «Об образовании» приведен в соответствие с Гражданским Кодексом: ответственным является орган, исполняющий обязанности собственника.

Четвертая позиция, связанная с целевым набором в образовательные учреждения. Это очень важная позиция, против которой выступала часть Президентской Администрации. И тем не менее она прошла, и Президент закон подписал.

О Национальной доктрине образования скажу в заключении.

Наконец, относительно Образовательного кодекса. Работа над ним представляется, безусловно, необходимой. Вместе с тем совершенно уверен: Кодекс принесет пользу только в том случае, если он не ухудшит социальных защитных норм, которые уже содержатся в базовом Законе и других законодательных актах в области образования. К сожалению, может возникнуть такая ситуация, когда под маркой непрофильности этих норм для Образовательного кодекса либо под лозунгом необеспеченности их финансами, наши коллеги из правительственных и президентских структур будут настаивать на их исключении. Это положения, связанные с долей бюджетных расходов на образование, нормы, связанные с оплатой труда и другими социальными гарантиями, и т. д., и т. д. Представляется, что если из Кодекса будут «вычищены» эти нормы, его принятие принесет больше вреда, чем пользы, поскольку при принятии Образовательного Кодекса, естественно, отменяется Закон Российской Федерации «Об образовании».

Еще одна важная юридико-техническая проблема заключается в следующем. Если Образовательный Кодекс будет приниматься по частям — сначала общая часть, затем специальные его части, то как это будет соотноситься с продолжением действия Закона Российской Федерации «Об образовании»? Этот вопрос требует серьезной юридической проработки.

В любом случае процитирую ныне ругаемого в России классика (К. Маркса), который говорил, что право не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества, политика, в том числе образовательная, — это искусство возможного. Поэтому считаю очень важной и нужной работу над Образовательным Кодексом, а вот сроки его внесения в Государственную Думу должны быть определены, исходя из возможности его принятия в позитивном варианте.

Что касается отраслевых законов, то, как представляется, возможны обе линии работы: либо продолжение подготовки отраслевых законов (так перед нами ставит вопрос и начальное профессиональное, и среднее профессиональное образование, и дошкольное образование), либо работа над специальными частями Образовательного Кодекса, хотя, повторяю, последние не могут приниматься раньше, чем общая часть.

Среди законов, над которыми работали в последнее время, наиболее важным является Закон «О дополнительном образовании». Произошла странная история. Она заключается в том, что этот Закон поддержало Правительство. Мы работали над ним совместно с Министерством образования и другими организациями, приняли 37 из 38 поправок Правительства, 30 из 31 поправки Президента. Причем, когда поправки Президента (как это часто бывает у Главного ГПУ) не были внятно сформулированы, мы сами их шлифовали и отмечали в соответствующих таблицах: «поправка Президента в редакции депутата Смолина» и принимали для того, чтобы исключить возможность президентского «вето».

Тем не менее, в Президентской Администрации нашлась группа людей, которые решительно выступили против этого Закона. Мы получили «вето» и в течение года наши попытки добиться согласительных процедур ни к чему не привели. Сейчас готовится обращение от имени группы выдающихся ученых, начиная с Жореса Ивановича Алферова, к Президенту Российской Федерации, чтобы его Администрации вступила с нами в согласительные процедуры. Если это не поможет, мы, конечно, будем пытаться преодолеть «вето» Президента в Государственной Думе, хотя эффективность такой процедуры при ее нынешнем составе близка к нулю. Но, по крайней мере, работники дополнительного образования должны будут знать, «кто есть кто» и кто за что голосует.

Важный вопрос, по которому нам придется продолжать работу, — это законы тумблерного типа, запускающие в действие отдельные «дремлющие», скажем так, нормы Закона Российской Федерации «Об образовании». Может быть, самым главным из таких законов является Федеральная программа развития образования.

Принимая Федеральную программу, мы прекрасно понимали, что ее текст несовершенно. Но мы его принимали, поскольку под Программу выделяются определенные деньги для образования. Мы считали, что это важнее юридической чистоты и стройности текста.

Представляется, что если в стране существует Федеральная программа развития образования, утвержденная специальным законом, то все остальные, в т. ч. правительственные документы, должны либо приводиться в соответствие с этой Федеральной программой, либо в последнюю должны вноситься изменения. Например, по 12-летнему образованию нет никаких вопросов, хотя сейчас в Законе значится 11-летнее, но Федеральная программа разрешает проводить широкомасштабный эксперимент по 12-летке. Поэтому нет никаких противоречий в законодательстве.

Иное дело — такие элементы Программы модернизации, вызывающие бурные дискуссии, как Единый экзамен или (еще острее) образовательные ваучеры (государственные именные финансовые обязательства), или (еще острее) попытка изменить статус государственных образовательных учреждений. Ничего этого в Федеральной программе развития образования нет. И пока это в ФПРО не появится, у нас будут серьезные сомнения в легитимности таких экспериментов. Эти вопросы к нашим коллегам из Правительства я задавал неоднократно, и в присутствии Министра образования, и представителей Министерства экономики, иницирующих особенно ГИФО и изменения статуса образовательных учреждений, но пока «воз и ныне там».

Очень важным представляется закон, над которым мы, к сожалению, в последнее время прекратили работу. Это закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений...», который находится в стадии согласительной комиссии. Когда Президент отклонял этот закон, нам говорили о том, что он противоречит Единой тарифной сетке. Теперь Правительство само признает, что надо отказаться от Единой тарифной сетки и перейти к профессиональным системам оплаты труда.

С нашей точки зрения, этот закон как раз и предполагает профессиональную систему оплаты труда. Но не в том варианте, как в последнее время она предлагается Правительством: отдать целиком установление этой системы «на откуп» муниципальным органам власти, учредителям большинства школ. Мы полагаем, что сетка должна быть единой по всей стране, что она должна исходить из нормы, записанной еще в Указе Б. Н. Ельцина № 1 и Законе «Об образовании» о том, что средние ставки в образовании должны быть не ниже средней заработной платы в промышленности. Но при этом, естественно, муниципальные органы власти и органы власти субъектов Российской Федерации при наличии средств вправе увеличивать эти ставки и оклады работникам образования.

Мне кажется, что надо вернуться к согласительной процедуре по этому закону. Может быть, для того, чтобы нам не говорили, что мы требуем слишком много денег, договориться о поэтапном его введении в действие, как написано в Распоряжении Правительства № 1056-р, а именно о том, чтобы хотя бы в 2006 г. средние ставки в образовании вышли на среднюю заработную плату в промышленности. Глубоко убежден в том, что педагогические работники должны знать, как и когда будет подниматься их заработная плата. Потому что рассуждения Правительства: будет бюджет — тогда будем думать, выполнять или не выполнять собственные распоряжения, а также действующий закон, мне представляются неубедительными.

Показатели соотношения зарплаты в образовании и ее уровня в промышленности накануне последнего повышения составляли 43%, в 1-м квартале текущего года — 60%, в июле — 51%. Считаю нетерпимым положение, когда квалифицированный труд людей, деятельность которых обращена к человеку, в системе отношений «человек — человек» оценивается столь низко по отношению к труду людей в сфере материального производства.

Среди бифункциональных законов наиболее важными являются два. Во-первых, это Закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья».



Судьба этого Закона, я бы сказал, трагична. Дважды этот закон «на ура» принимали Государственная Дума и Совет Федерации. Дважды его отклонял Президент Б. Н. Ельцин. В декабре 2000 г. Президент В. В. Путин встречался с группой руководителей общественных организаций инвалидов, куда попал и Ваш покорный слуга. Президент согласился, что закон надо принимать. Дал поручение своей Администрации вступить с нами в согласительные процедуры. 10 месяцев Администрация собиралась это сделать.

В октябре прошлого года процедуры начались. Полгода они продолжались и представительница Президентской Администрации, против которой я по-человечески ничего не имею, долго разбиралась в структуре и характере законов. В конце концов текст закона был согласован. С апреля он лежит на подписи в Президентской Администрации. Многократные обращения к представителю Президента в Государственной Думе пока ничего не дали, хотя мне уже много раз говорили, что есть согласие принять этот закон.

Мы прекрасно понимаем, что этот закон важен, поскольку людям с ограниченными возможностями здоровья надо дать право и социальные гарантии для получения ими образования с тем, чтобы мы постепенно от социально-защитной концепции по отношению к инвалидам переходили к концепции реабилитационной. Человек с ограниченными возможностями здоровья, получивший полноценное образование, — это, простите за грубое выражение, не обуза общества, это равноправный гражданин его. Между прочим, Россия еще в 1993 г. подписала Конвенцию Организации Объединенных Наций «Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов».

Во-вторых, это закон о государственной поддержке начального профессионального образования. В 1996 г. мы пытались убедить наших коллег в Правительстве и в администрации Президента, что начнется промышленный подъем, и тогда будет ощущаться нехватка рабочих кадров. Кто скажет теперь, что мы были не правы? К сожалению, мы получили несколько «вето» Президента Б. Н. Ельцина на этот закон, но мне кажется, надо сейчас попытаться к нему вернуться. По крайней мере, так ставят вопрос работники учреждений начального профессионального образования.

Оживление промышленности не подкреплено в достаточной степени кадрами. Сейчас, кстати, проявляется и больший интерес самих фирм и других производственных организаций к подготовке кадров. Может быть, эти дополнительные позиции надо было внести в закон о начальном профессиональном образовании.

Несколько слов о законах ситуационного типа. Среди всех таких законов отмечу только два. Это, во-первых, проект закона «О внесении изменений в статью 40 Закона Российской Федерации «Об образовании». Он подготовлен группой депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Как всегда, над этим законом мы работали вместе. К сожалению, Государственной Думой он провален уже в 1-м чтении. Суть законопроекта предельно проста: зафиксировать количество студентов вузов и техникумов на 10 тысяч населения, сложившееся на 1 января 2002 г. Законопроект не требовал дополнительных расходов. Но он был провален.

Приведу несколько сюжетов из полемики Вашего покорного слуги с представителем Правительства г-ном Логиновым, который говорил о том, что у нас слишком много студентов, что оптимальное соотношение по разным уровням образования должно быть следующим: 4 обучающихся в ПТУ: 2 в среднем профессиональном образовании: 1 в вузе. А мы, фиксируя нынешнее количество студентов вузов и техникумов, мешаем подготовке ребят в системе начального профессионального образования.

Таким образом, Правительство признало, что оно намерено сокращать количество бесплатных студентов в России. Мне пришлось возражать господину Логинову и говорить ему о том, что если бы мы жили 40 лет назад, я бы с ним абсолютно согласился. Действительно, в 60-х гг. прошлого века оптимальным считалось именно такое соотношение между студентами различных уровней. Но с тех пор так называемые цивилизованные страны ушли далеко вперед и, если мы будем ориентироваться на стандарты 40-летней давности, нам, естественно, никогда не войти в так называемое информационное общество.

Если, уважаемые коллеги, Вы посмотрите прогнозы специалистов по постиндустриализму (будь то Белл, Бжезинский, Тоффлер или кто-то другой), то увидите, что в качестве одного из показателей этого общества принято следующее соотношение: специалисты с высшим образованием и научные работники должны составлять от 60 до 90% всего ак-

тивного населения. Понимаю, что для России это задача не завтрашнего дня, но мы, живя сегодня, не можем забывать и о дне послезавтрашнем.

Другой, с нашей точки зрения, очень важный закон ситуационного характера — это закон о дистанционных образовательных технологиях. Он принят Государственной Думой в 1-м чтении. Готовимся ко 2-му чтению. Правительство этот закон поддержало. Спасибо ему за это. Мы надеемся, что он избежит Президентского «вето». Смысл закона очень прост: мы стремимся легитимизировать дистанционные технологии.

Многие очень серьезные специалисты полагают, что система доиндустриального общества характеризовалась индивидуальным обучением (вспомните учеников Сократа), система индустриального общества — это классно-урочная система, а система будущего постиндустриального общества в значительной степени основана на дистанционных или телекоммуникационных образовательных технологиях.

Пройдет некоторое время, и мы все привыкнем к этим телекоммуникационным технологиям и, может быть, не будет необходимости особо упоминать их в законе. Но сейчас для того, чтобы сохранился отечественный опыт, для того, чтобы не отстать от наиболее передовых в индустриальном отношении стран, мы посчитали необходимым эти технологии специально прописать в законе. Представляя этот закон в Государственной Думе, говорил о том, что некоторые газеты объявили Смолина чуть ли не главным противником образовательных реформ в Государственной Думе. Однако, с нашей точки зрения, этот закон является одним из самых реформистских в нормальном смысле этого слова. А именно: не разрушая прежней системы, он открывает дорогу новому. А это и есть реформа, согласно всем классическим определениям.

Несколько слов о проблемах образования в непрофильном законодательстве. Совместными усилиями Государственной Думы и Совета Федерации (особо я бы отметил здесь Совет Федерации) нам удалось сохранить право на отсрочку от военной службы для наших студентов. Правда, кое-что мы потеряли. Мы получили узаконенное право на отсрочку в средней школе. Но те, кто закончит школу в возрасте 18 лет и один раз воспользуется отсрочкой в школе, теперь смогут сохранить право только на одну отсрочку по профессиональному образованию. Им придется выбирать: либо ПТУ, либо техникум, либо вуз. Все остальные отсрочки сохранились, как они и были ранее прописаны.

Появились первые нормы в Кодексе административных правонарушений, устанавливающие ответственность родителей за ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию детей. Правда, мне еще не известны прецеденты использования этих норм.

Очень важная позиция — это налоговое законодательство. Когда я говорил о том, что нынешняя Государственная Дума поддерживает образование хуже, чем предыдущая, это, может быть, наиболее яркий пример. Десять лет во всех Парламентах нам удавалось сохранять налоговые льготы для системы образования. Сейчас они резко сокращены. Практически отменена льгота по налогу на прибыль (если не брать возможность отнесения на издержки производства кое-каких расходов). Практически отменена льгота по налогу на прибыль для издательств и тех, кто издает литературу, связанную с образованием, наукой и культурой. Сокращена льгота на ту же тему по налогу на добавленную стоимость и т. д., и т. д.

Да, депутаты Комитета вместе с частью депутатов бюджетного Комитета внесли законодательные инициативы по изменению Налогового Кодекса, частью возвращающие эти льготы. Чем закончится борьба в Государственной Думе, сказать не могу, но ясно, что сохранять льготы намного легче, чем их возвращать.

К сожалению, когда слышу (скажем, на заседаниях Российского Совета по развитию образования) сетования по поводу налоговых льгот, всегда привожу результаты голосований, а они одни и те же: за сохранение налоговых льгот голосовали фракции коммунистов, Агрпромышленная группа и фракция «Яблоко» (на уровне 80—90%). Это следует иметь в виду нашему образовательному сообществу.

Уважаемый Виктор Евграфович довольно подробно говорил про ситуацию с бюджетом. Мы подготовили блок поправок к его 2-му чтению. По расчетам специалистов Комитета, самое меньшее, чего не хватает бюджету образования — 35 с лишним млрд. руб. По расчетам специалистов Совета Федерации (если я не ошибаюсь) — это около 50 млрд.

Мы должны прекрасно понимать, что бюджет следующего года — это «бюджет долгов». 784 млрд. руб. предусмотрено на возвращение внешних долгов — это от основной

части бюджета приблизительно 38%. Хотя в принципе многие страны (Турция и другие) использовали схемы погашения долгов, предусматривающие возможность не тратить на это бюджетные деньги, а обращать эти долги в инвестиции и тем самым привлекать иностранный капитал к развитию собственной промышленности. Мы этого, к сожалению, не сделали, хотя очень бы хотелось, чтобы когда-нибудь российское образование было приравнено к Парижскому клубу, с точки зрения финансирования.

Представляется, что работа над Образовательным Кодексом не исключает, а предполагает работу над Национальной доктриной образования. Думаю, что Доктрина и Кодекс — это документы, которые не заменяют, а дополняют друг друга. Доктрина определяет стратегические цели и направления развития образовательной политики. Кодекс определяет конкретные нормы ее реализации. Поэтому нам следовало бы попытаться доработать текст Доктрины, который был принят Всероссийским совещанием в январе 2000 г. и внести его в качестве закона в Государственную Думу.

В свое время я инициировал разговор о вынесении Национальной доктрины образования на референдум. Но пока не получил необходимой поддержки этой инициативы.

И последнее: надеюсь, что мы действительно интенсифицируем нашу работу совместно с Комитетом Совета Федерации. Солидаризируюсь с позицией Председателя Комитета, высказанной сегодня здесь, и хочу, чтобы в образовательном законодательстве, как и законодательстве вообще, мы всегда помнили клятву Гиппократата, которая, как известно, включает принцип: «Не навреди» и принимать только те законы, которые пойдут на пользу образованию и не принимать ни одного закона, который может нанести ущерб правам граждан в этой области.

Выступление О. Н. Смолина на семинаре «Образовательное право в России: состояние и проблемы развития». Московская область, Военный дом отдыха «Подмосковье». 2002 г. 27 сент.

#### **4.2. «БРАТСКАЯ МОГИЛА»: ТРЕТЬЯ ГОСДУМА БЛОКИРУЕТ ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

##### **«БРАТСКАЯ МОГИЛА». СНАЧАЛА — ДЛЯ СОЦИАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ, А ЗАТЕМ — ДЛЯ СОЦИАЛЬНО НЕЗАЩИЩЕННЫХ ЛЮДЕЙ?**

Такого не было ни в первой, ни во второй Государственной Думе, ни даже в Верховном Совете. Разумеется, «реформаторские» правительства чуть ли не каждый год пытались «пробить» через парламент законы, отменяющие или приостанавливающие социальные гарантии, сохранившиеся от «проклятых» советских времен, либо установленные новыми законами, которые Президент как «гарант Конституции», подписывая их, обязался тем самым и исполнять. Однако до сих пор ни в одном парламенте большинство депутатов не решились дать столь откровенную пощечину своим избирателям, интересами которых клялись перед выборами. Причем с того времени, когда отзвучали эти пылкие клятвы, не прошло еще и четырех месяцев!

И вот, свершилось: 12 апреля 2000 г. Государственная Дума 243 голосами против 156 приняла в первом чтении внесенный Правительством Владимира Путина проект федерального закона «Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год». Если закон вступит в силу в неизменном виде, будут отменены или приостановлены многочисленные нормы действующих законодательных актов, направленные на поддержку образования, науки, культуры, ветеранов, инвалидов, чернобыльцев и многих других групп населения, нуждающихся в социальной поддержке, включая обязанность государства:

- выделять не менее 10% от национального дохода на развитие образования в стране;
- в том числе — не менее 3% от расходной части федерального бюджета — на высшее образование (за 10 лет финансирование образования в стране сократилось не менее, чем в 8 раз);
- не менее 4% расходной части федерального бюджета — на науку (уже к середине 90-х гг. финансирование науки было урезано не менее, чем в 20 раз);
- не менее 2% расходной части федерального бюджета — на культуру;

- в том числе не менее 0,2% — на нужды отечественной кинематографии;
- обеспечивать транспортные льготы для ветеранов;
- предоставлять льготы по проезду на междугородном транспорте школьникам и учащимся ПТУ из семей с доходом ниже прожиточного минимума.

Закон предлагает также:

- приостановить оплату доставки трудовых пенсий за счет средств федерального бюджета;
- резко сократить гарантии и компенсации для лиц, работающих и проживающих в работах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- остановить финансирование медицинского обслуживания сотрудников милиции вне медицинских учреждений системы МВД, а также скидок сотрудникам милиции и проживающим с ними членам семей в оплате жилых помещений и коммунальных услуг;
- резко сократить социальные гарантии для чернобыльцев, а также для жертв политических репрессий;
- ликвидировать нормы законов, устанавливающие заработную плату работникам образования (в том числе средние ставки — не ниже средней заработной платы в промышленности, а также связанные с ними нормы оплаты труда работникам культуры);
- отказаться от создания специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов;
- отменить транспортные льготы для студентов и аспирантов, в т. ч. иногородних и проживающих в районах Крайнего Севера;
- остановить действие компенсаций, предусмотренных законом «О борьбе с терроризмом» (поскольку война в Чечне объявлена контртеррористической операцией, это напрямую может затронуть ее участников) и т. д., и т. п., и пр.

В целом закон охватывает более 25 важнейших социальных норм, но при этом ничуть не затрагивает интересы: ни «новых русских», которые приватизировали большую часть богатства, созданного ветеранами (теперь для ветеранов денег, конечно, нет); ни чиновников, которые за последние 10 лет размножились быстрее, чем кошки; ни депутатов, многие из которых пытаются соревноваться с чиновниками, как «людоедка-Эллочка» — с миллионершей.

— Позвольте, — говорят нам верные слуги режима, — к чему весь этот шум? Ведь отменяются и приостанавливаются всего лишь недействующие льготы, на которые у страны все равно нет денег!

Но подобные рассуждения — это обман или самообман.

Во-первых, среди отменяемых социальных гарантий немало и действующих. Так, транспортные льготы для ветеранов, плохо ли хорошо ли, существуют почти во всех субъектах Российской Федерации.

Во-вторых, отменить предлагается практически все нормы, связанные с заработной платой работников образования, науки и культуры. Разве заработная плата, т. е. то, что заработано, — это льгота? Так, пожалуй, завтра ее объявят привилегией, а работу без зарплаты — высшим достижением «реформ»!

В-третьих, даже те нормы, которые не исполняются, играют важную моральную и политическую роль. Об этом на заседании Государственной Думы говорил Николай Губенко (цитирую по памяти): «Не даете денег — оставьте хотя бы надежду!». Об этом же говорил и автор этих строк. Для того, чтобы суть аргументации противников закона была ясна, и для того, чтобы читатель мог получить представление о характере полемики по этому вопросу в Государственной Думе, позволю себе процитировать лишь немного отредактированный текст собственного выступления, сопровождая его минимально необходимыми комментариями (см. стенограмму пленарного заседания Государственной Думы от 7 апреля 2000 г.).

«Уважаемые коллеги! Депутаты — члены агропромышленной группы и депутаты от всех фракций и групп, которые работали над этим законопроектом в Комитете по образованию и науке, выступают против закона. Кстати, мы дали ему неофициальное название: «закон об отмене всех социальных законов». Аргументы в защиту такой позиции можно разделить на формально-юридические, содержательные и политические.

Начнем с юридических. С нашей точки зрения, недопустимо, чтобы десятки норм многочисленных законов отменялись одним конъюнктурным законодательным актом, который связан с бюджетом на конкретный год. Мы считаем, что конъюнктура не должна

господствовать над стратегией. Если правительство хочет отменять или приостанавливать социальные гарантии, пусть вносит предложения в конкретные законы, в каждый закон в отдельности. Эти предложения должны рассматриваться в профильных Комитетах Государственной Думы.

Насколько мне известно, против правительственного законопроекта выступают практически все социальные Комитеты: по образованию и науке, по культуре и туризму, по труду и социальной политике, по делам женщин, семьи и молодежи. И это не случайно.

Сегодня не случайно возник вопрос о соблюдении регламента. И действительно, коллеги, ситуация, мягко говоря, странная: утром 5 апреля уважаемый бюджетный комитет предлагает нам свое заключение, в котором значится: в первом чтении закон отклонить. Однако в 15 часов того же дня он собирается вновь и принимает другое, прямо противоположное решение: принять закон в первом чтении! Поэтому, естественно, у депутатов возникают вопросы: что произошло за несколько часов? был ли на заседании комитета кворум? как и почему так резко изменилось решение комитета?».

Для того, чтобы следующая часть выступления была понятной, необходимо пояснить читателю, что при рассмотрении «закона об отмене всех социальных законов» на пленарном заседании Государственной Думы в очередной раз возник вопрос о том, соответствует ли этот закон пункту 2 ст. 55 Конституции России. Этот пункт гласит:

«2. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

Возражая представителям левых фракций, утверждавших, что закон антиконституционен, представитель Президента в Государственной Думе А. А. Котенков заявил дословно следующее:

«...Я вам очень рекомендую прочитать Конституцию Российской Федерации со ст. 19 по ст. 55 включительно. Постоянные ссылки на то, что якобы в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, совершенно верны, но только не в этом случае. Я зачитаю пару статей. Статья 19: «Все равны перед законом и судом». Данные законы нарушают равенство перед законом и судом? Нет. «Каждый имеет право на жизнь. Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом...». Это что, смертную казнь вводят этим законом? Вот они, права и свободы! Статья 55 говорит о тех правах и свободах, которые устанавливаются Конституцией. Здесь не написано о «запорожце» каждому инвалиду, здесь нет статьи о льготах и так далее. Поэтому не надо вводить в заблуждение депутатов».

Теперь продолжу самоцитирование.

«Что касается дискуссии относительно толкования статьи 55 Конституции, то хотел бы обратить внимание уважаемого Александра Алексеевича Котенкова на часть первую этой самой статьи. Цитирую: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Это во-первых.

Во-вторых, хотел бы обратить внимание на то, что даже в нынешней Конституции есть статьи, гарантирующие гражданам права на бесплатное образование, на бесплатную медицину и т. п., а при данном уровне финансирования эти нормы не исполняются и исполняться не будут.

И, наконец, в-третьих, конечно, право на жизнь — это вовсе не то же самое, что отмена смертной казни. Кто в этом сомневается, пусть попробует и проведет эксперимент, поживет некоторое время, скажем, на минимальную зарплату в 84 руб. или на ставку первого разряда Единой Тарифной Сетки в 110 руб.!» (Представитель Президента счел за лучшее полемику по этому вопросу не продолжать.)

«Что касается содержательной стороны, уважаемые коллеги, хочу обратить ваше внимание на два обстоятельства. Во-первых, отмена или приостановление многочисленных законодательных актов лишает нас возможности добиваться исполнения статьи 127 Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2000 год», устанавливающей порядок расходования дополнительно полученных средств, а также возможности продуктивно работать над проектом бюджета на очередной год и другими документами.



Например, мы просим правительство включить средства на реализацию одного из законов в будущий бюджет, а нам отвечают: «С какой стати? Ведь сами депутаты эти нормы отменили или приостановили их действие!»

Другой пример. Недавно правительство в основном одобрило Национальную доктрину образования в Российской Федерации, в которой, между прочим, заложен выход в течение 3-х лет на те самые показатели, которые нам сегодня предлагают отменить или приостановить. В какое положение мы сами себя поставим, уважаемые коллеги? Мы что, хотим быть вернее правительству, чем само правительство? Вообще, если власть так низко ценит образование, науку, культуру, интеллект нации, не означает ли это, что у власти явные проблемы с интеллектом и культурой?

Во-вторых, законы принимаются не для того, чтобы их отменять, а для того, чтобы исполнять. Если бы одновременно с предложениями об отмене и приостановлении социальных законов нам одновременно внесли и предложения о том, как в дальнейшем они будут реализовываться (скажем, с 2001 г. — одна группа норм, с 2002 г. — следующая и т. п.), тогда бы мы могли поддержать такие проекты. Мы реалисты и готовы на компромиссы, но не за счет наших избирателей, доведенных до нищеты. Однако сейчас нам предлагают просто лишить миллионы людей социальных гарантий без всякой компенсации и надежды в будущем. С этим согласиться нельзя.

И, наконец, политическая сторона дела. Мы — орган не только законодательный, но и представительный. Поэтому мы не можем не обращать внимания на те предложения и требования, которые идут от наших избирателей. Два дня назад вам было роздано обращение 3-го Съезда профсоюза работников народного образования и науки. Подчеркиваю: не ЦК, а съезда. Позволю его себе процитировать:

«Делегаты 3-го Съезда профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации, представляющего более 5 миллионов работников образования и студентов, категорически возражают против приостановления действия статей федеральных законов, гарантирующих социальную защиту работников образования, студентов, а также работников всей бюджетной сферы».

Я прошу поставить вопрос на поименное голосование, а вас, уважаемые коллеги, прошу подумать: значимо или не значимо для вас мнение съезда, представляющего 5 миллионов ваших избирателей. Спасибо за внимание».

В результате бурной дискуссии 7 апреля за закон было подано 195 голосов, однако через 5 дней, как уже говорилось, в нарушение Регламента Государственной Думы он был без всяких изменений повторно вынесен на голосование и получил уже 243 голоса — на 17 больше, чем требуется для принятия. И тому есть две группы причин.

Первая группа — результаты выборов 19 декабря. Они предопределили состав Государственной Думы, который для большинства граждан, нуждающихся в социальной поддержке, оказался много хуже любого предыдущего состава, причем со всех точек зрения — профессиональной, социальной и политической.

В профессиональном отношении две трети состава депутатов Государственной Думы — новички. За первый год депутатской работы большинство из них, скорее всего, научится читать законы, но мало кто — писать. В полемике с коллегами автору этих строк уже приходилось, перефразируя Михаила Булгакова, рекомендовать им читать перед обедом не газеты (советские или антисоветские), но законодательные акты. Недостаток профессионализма заставляет многих новичков принимать на веру то, что говорят лидеры фракций вместо того, чтобы голосовать самостоятельно.

В социальном отношении в составе депутатов Государственной Думы от выборов к выборам становится все меньше и меньше «простых» преподавателей, медиков, работников культуры, не говоря уже о крестьянах и рабочих. Последних в новой Думе всего два, причем оба — во Фракции КПРФ. Напротив, все больше и больше становится бывших крупных государственных чиновников и предпринимателей. Понятно, что те и другие занимают, прежде всего, лоббированием, хорошо, если в рамках закона. Автору этих строк не раз приходилось наблюдать бьющую ключом жизнь в иных кабинетах и коридорах Государственной Думы, гораздо больше напоминающую товарно-сырьевую биржу, нежели Парламент. Когда же дело доходит до социальных вопросов, и экс-чиновники, и экс-предприниматели (экс de iure, но отнюдь не de facto), давно забывшие, как живут «простые» люди, в большинстве своем голосуют, исходя из своеобразно понимае-

мой ими экономической целесообразности (богатых ущемлять нельзя, а бедных можно), но вовсе не из интересов большинства избирателей.

Что касается политического состава, то, по крайней мере, во второй Государственной Думе лучше всех голосовали по социальным вопросам депутаты, принадлежавшие к левой части политического спектра: коммунисты, аграрники, члены группы «Народовластие» (в которой работал и автор), а хуже всех — депутаты правой ориентации, входившие во фракции «Яблоко», «Российские регионы» и особенно — в НДР. Примитивные агитки насчет «коммунистического большинства» во второй Думе предназначались, разумеется, для тех, кто не освоил программу по арифметике за 2 класс. На самом деле все три левые фракции никогда не насчитывали более 210 депутатов, тогда как для принятия решения простым большинством требуется 226 голосов, а для принятия важных законов — 300 голосов.

И тем не менее левый блок в Думе второго созыва был гораздо более влиятелен, чем в третьей, где он сократился примерно до 140 депутатов. Другими словами, в третьей Думе у левых нет даже блокирующего пакета голосов, не говоря уже о возможности проводить через Государственную Думу законопроекты, направленные на решение социальных проблем. Если раньше такие законопроекты втировались обычно либо Советом Федерации, либо Президентом, то теперь многие из них не смогут выйти даже из самой Государственной Думы.

В подтверждение сказанному приведу результаты голосования по «закону об отмене социальных законов», за который было отдано следующее количество голосов: во фракции «Единство» — 98,8%, во фракции «Отечество — вся Россия» — 91,3%, в группе «Народный депутат» — 82,8%, во фракции «Яблоко» — 76,2%, во фракции «СПС» — 65,2%, во фракции «Регионы России» — 42,9%. Против закона выступили коммунисты, аграрники и около половины депутатов группы «Регионы России».

Вторая группа причин, обеспечивших успех правительственному законопроекту, имеет конъюнктурный характер. К причинам этого рода относятся, с одной стороны, прямое давление правительства и президентской администрации на депутатов правой и центристской части политического спектра, а с другой, — желание многих политиков околоцентристской ориентации заслужить место в новом правительстве. Без учета этих обстоятельств невозможно понять некоторые «необъяснимые» факты, связанные с принятием закона, а именно:

— множество депутатов, которые в составе социальных комитетов категорически выступали против закона, в конце концов проголосовали за его принятие (например, в Комитете по образованию и науке таких депутатов 4 из 12);

— позиция бюджетного комитета в отношении закона, как уже упоминалось, изменилась буквально в течение 3-х часов 7 апреля;

— прямо на глазах менялись и позиции некоторых фракций (например, официальная позиция фракции «СПС» 5-го, 7-го и 12-го апреля выражалась, соответственно, формулами: «против», «не поддерживать» и «поддержать»).

Закон принят в первом чтении, и теперь только избиратели, работая со своими депутатами в одномандатных округах, способны защитить собственные интересы. Разумеется, и в Думе борьба не прекратится. Так, мною уже подана поправка, предусматривающая приостановление президентского указа № 1103, которым с 1 сентября 1999 г. была в полтора раза повышена заработная плата самому Президенту, всем федеральным чиновникам, а следовательно, и депутатам Государственной Думы. Если парламент так легко отменяет социальные гарантии для своих избирателей, не правильнее ли депутатам начинать с господ управленцев и самих себя, ибо нынешнее бедственное положение большинства людей — это прежде всего результат бездарного управления. Надеюсь, голосование покажет, как говорили в 1991 г., «кто есть ху».

В заключение не могу не сказать несколько слов о поразившем меня радиовыступлении одного крупного политика. Этот господин рассуждал о том, что думские и президентские выборы доказывают приверженность страны капиталистическому пути развития со всеми вытекающими отсюда последствиями. Одно из таких последствий — неизбежное урезание социальных гарантий, ибо подобные пережитки «социализма» может позволить себе лишь очень богатое общество, а современная Россия — бедная страна. Поэтому ей

нужно начинать все сначала и долго-долго бороться за то, что имеет сейчас передовой Запад.

Подобные рассуждения отчасти справедливы и беспредельно циничны одновременно. Их беспредельный цинизм заключается в том, что сначала страну расчлениают на части, разрушают ее экономику и культуру, отдают «новым русским» львиную долю национального богатства, а теперь еще и приговаривают: мы слишком бедны и социальных гарантий позволить себе не можем! Частичная же справедливость заключается в том, что при выборной системе, и даже при том подкупе и манипулировании, какими выборы сопровождаются в России, народ по большому счету всегда расплачивается за свои ошибки. Как тут не вспомнить Конфуция: «Глупость — это дар Божий, но нельзя им злоупотреблять!». Или вновь ставшие актуальными строки Владимира Высоцкого:

«Эх, за веру мою беззаветную  
Столько лет отбывал я в раю.  
Променял я на жизнь беспросветную  
Несусветную глупость свою!»

Опубликовано: Красный путь. 2000. 12 мая. № 21. С. 1, 6.

### **ЗАКОН О ПИТАНИИ ШКОЛЬНИКОВ ПОД ВОПРОСОМ**

22 января по требованию представителя Правительства в Госдуме нижняя палата Парламента в очередной раз перенесла рассмотрение двух альтернативных законов, которые должны были установить нормы финансирования питания школьников, в том числе за счет федерального бюджета.

Напомню суть проблемы. В настоящее время действует Федеральный Закон «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования». Причем если изначально суммы расходов на питание были установлены в отношении к минимальной заработной плате, то в 2000-м г., опять же по требованию Правительства, Госдума приняла закон, устанавливающий эти суммы в твердых показателях. На данный момент, согласно Закону, федеральный бюджет должен выделять на питание одного ребенка 1,5 руб. в день и бюджет субъекта Российской Федерации еще 1,5 руб. Излишне говорить, что на такие деньги никого ничем накормить невозможно. Но самое интересное, что все последние годы в части финансирования из федерального бюджета исполнение этого закона приостанавливается.

Летом прошедшего года в Думу были внесены два альтернативных законопроекта. С подачи Правительства проправительственные фракции и группы внесли закон, который предусматривает, что Федерация должна выделять на питание одного ребенка в начальной школе 5 руб. При этом предлагается аннулировать обязательство государства финансировать питание детей в основной, старшей школе, ПТУ, техникумах, колледжах.

Параллельно группа депутатов Комитета по образованию и науке, среди которых есть и депутаты, представляющие правительственные фракции, внесла другой законопроект, который предусматривает те же 5 руб. за счет федерального бюджета на питание ребенка в начальной школе и 5 руб. отсюда же на питание детей из малообеспеченных семей, т. е. семей с доходами ниже официально установленного прожиточного минимума в школе основной, старшей, в системе начального и среднего профессионального образования. Мы полагаем, что, перейдя из четвертого в пятый класс, ребенок не перестает хотеть есть. К сожалению, получено отрицательное заключение Правительства на наш законопроект.

Основные аргументы против него сводились к следующему. Нельзя в школе делить детей на представителей обеспеченных и необеспеченных семей. Нам это представляется более чем сомнительным, поскольку существует мировая практика, когда государство берет на себя питание детей из необеспеченных семей, а остальные оплачивают его сами. Такая же практика существует и в Москве. С другой стороны, считаем, что нельзя во имя ложно понимаемой нравственности лишать детей элементарных условий, к которым относится и питание. Короче говоря, ребенку на голодный желудок вряд ли будет легче понимать, что он равен со всеми другими детьми и его не относят к малообеспеченным.

Комитет готовился к обсуждению двух законопроектов еще в декабре, однако Представитель Правительства в Госдуме предложил перенести его на январь. Комитет был согласен на перенос, поскольку полагал, что речь идет о едином согласованном тексте законопроекта. Но, как выяснилось, ситуация совершенно иная.

В Правительстве борются две группы и два мнения. Насколько можно судить, «социальный» блок во главе с В. И. Матвиенко настаивает на принятии законопроекта, по которому нужно кормить детей в начальной школе, тогда как «финансовый» настаивает на том, чтобы федеральный бюджет на питание детей вообще ничего не выделял. Сейчас нам предложено отложить рассмотрение законопроектов до выяснения судьбы президентского закона, распределяющего обязанности между Федерацией, субъектами Федерации и органами местного самоуправления. Есть все основания предполагать, что в Правительстве преобладают намерения снять с Федерации всякие обязательства в этой области. Аргументация очень простая. Власть должна отвечать за те организации, которые учредила. Учредитель школы — либо муниципальные органы власти, либо — субъекты России. И, соответственно, за питание в школах должны отвечать они.

Это было бы логично, если бы не тенденция последних лет: чем дальше, тем больше финансы собираются в федеральный бюджет, в центр, а финансовые обязательства раздаются в регионы. Если по Бюджетному кодексу положено, чтобы все деньги в стране делились «50 на 50», то в последние годы в федеральный бюджет собирается свыше 60% всех финансовых средств. Результат такой политики может быть только один: питание детей останется проблемой их родителей и, в лучшем случае, проблемой регионов и муниципальных образований. Рассуждения коллег о том, что у государства нет денег на питание детей, не выдерживают критики. Вся цена вопроса по нашему закону, предусматривающему питание детей из малообеспеченных семей не только в начальной школе, но и в средней и старшей школе, — примерно 9 млрд. руб. Для сравнения скажу, что профицит федерального бюджета 2003 г. составляет 72 млрд. руб. Из них 50 млрд. руб. собираются направить на опережающую выплату внешних долгов, а остальное — в резерв Правительства.

Мы приходим к выводу: вопрос социальной политики из экономического превращается в идеологический. Все разговоры о здоровье детей и здоровьесберегающих технологиях без финансовой поддержки останутся только разговорами. Комитет по образованию и науке Госдумы будет настаивать на рассмотрении альтернативных законопроектов, не дожидаясь осени, как нам предлагают в правительственных фракциях. Надеемся, что здравый смысл возобладает.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 23—31 янв. № 4. С. 4 (под заголовком «Питание школьников под вопросом»).

#### ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ЗНАЧЕНИЕ И МЕСТО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Предлагаемые вниманию читателя размышления автора имеют целью освещение основных проблем дополнительного образования, состояния их законодательного регулирования, а также вопросы о том, что нужно делать и что можно реально сделать в этом отношении в ближайшей перспективе.

В целях построения системы федерального образовательного законодательства и повышения эффективности его воздействия на образовательную политику в целом автором предложена функциональная классификация законов Российской Федерации. Согласно этой классификации, **система образовательного законодательства** должна включать в себя следующие **семь основных блоков**:

1. конституционное законодательство;
2. интегральные законы;
3. отраслевые законы;
4. законы «тумблерного» типа;
5. бифункциональные законы, реализующие функции законов отраслевого и «тумблерного» типа;
6. законы ситуативного назначения;

7. законодательные акты в смежных областях права, обеспечивающие функционирование и развитие образования.

Рассмотрим эти основные направления в ракурсе отражения в них проблем дополнительного образования.

1. Как известно, **Российская Конституция** в части регулирования права на образование более чем несовершенна. Так, статья 43 гарантирует гражданам такие права, которых в российском образовании не было даже в советский период (например, права на общедоступное, т. е. без конкурса, и бесплатное дошкольное образование, а также на общедоступное и бесплатное среднее профессиональное образование), однако не гарантирует таких прав, которые традиционно существовали (например, на общедоступное и бесплатное образование в старшей школе и профессионально-технических учебных заведениях).

С точки зрения рассматриваемой темы важно отметить, что Российская Конституция, в отличие, например, от германской, не гарантирует право граждан на дополнительное образование вообще и право на образование взрослых, в частности. Это одна из тех причин, которая делает абсолютно необходимым специальный закон «О дополнительном образовании» и может служить аргументом в его пользу.

2. К группе **интегральных законов** в системе российского образовательного права могут быть отнесены: Национальная доктрина образования, Закон РФ «Об образовании» (действует с июля 1992 г.) и Образовательный кодекс. Логически первые два законодательных акта должны были заложить фундамент системы, а третий — завершить этап ее формирования. Однако исторически все сложилось иначе.

Судьба *Национальной доктрины образования* оказалась довольно драматичной. Ее проект, подготовленный профильными парламентскими комитетами совместно с Министерством образования, Российской Академией образования, Российским Союзом ректоров, профсоюзами и другими организациями и доработанный правительственной комиссией, 15 января 2000 г. был одобрен Всероссийским совещанием работников образования в ухудшенном, но приемлемом варианте. Под эту версию Доктрины будущий Президент России В.В. Путин получил поддержку значительной части образовательного сообщества. В феврале того же года Доктрина была в основном одобрена на заседании Правительства, а 4 октября утверждена его Постановлением № 751 в «секвестрованном» виде: из текста исчезли почти все сколько-нибудь серьезные финансовые и социальные обязательства государства, касающиеся бюджетного финансирования образования, уровня оплаты труда, пенсионного обеспечения работников образовательных учреждений, студенческих стипендий и т. д.

Общая формулировка о том, что в России каждому гражданину должна быть обеспечена возможность продолжения образования в течение всей жизни, в Доктрине сохранилась, однако в декларативной форме, поскольку исчезли финансовые механизмы ее реализации.

*Закон РФ «Об образовании»* — интегральный Базовый закон — в том виде, как он был принят в 1992 г., регулировал в основном деятельность тех образовательных учреждений, которые реализуют основные образовательные программы — от детского сада до аспирантуры. Вопросы дополнительного образования оказались его «ахиллесовой пятой», поскольку не были прописаны в статье 5, устанавливающей государственные гарантии прав граждан в области образования.

В известной мере ситуацию удалось изменить во второй редакции Закона (1996 г.), когда в его 12-ю статью была внесена поправка, согласно которой права и обязанности образовательных учреждений распространяются на общественные объединения, основной уставной целью которых является образовательная деятельность только в части реализации ими образовательных программ. Эта действующая норма Закона на более высоком уровне легитимизировала работу просветительских общественных объединений типа общества «Знание» России.

*Образовательный кодекс Российской Федерации* в настоящее время находится в стадии разработки, причем автор намерен добиваться, чтобы одна из его специальных частей была посвящена именно дополнительному образованию, включая образование взрослых.

3. **Законы отраслевого типа** регулируют различные подсистемы (уровни, сектора) системы образования. В настоящее время единственным действующим среди таких законов



является *Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»*, принятый в 1996 г. после двукратного наложения вето Президентом Б.Н. Ельциным.

Практика показывает ошибочность распротраненных представлений о бессмысленности принятия особых отраслевых законов, поскольку законы в России плохо исполняются. Напротив, сопоставляя, скажем, работу вузовской системы с работой систем среднего или начального профессионального образования, можно заметить, что вузы, в отношении которых действует специальный закон, финансируются и обеспечиваются лучше других уровней профессионального образования. Следовательно, несмотря на плохое исполнение, определенный результат действия Закона налицо.

В данной группе наиболее важным, с точки зрения рассматриваемой темы, должен был стать закон *«О дополнительном образовании»*.

Началом его истории была инициатива Правительства, которое внесло в Государственную Думу проект федерального закона «О дополнительном профессиональном образовании». Фактически этот законопроект регулировал исключительно деятельность учреждений повышения квалификации и переподготовки кадров, относящихся в основном к ведению Министерства образования и других федеральных ведомств, иначе говоря, предмет регулирования законопроекта был уже, чем заявленное название. Поскольку принятие такого закона закрывало возможности законодательного регулирования других областей дополнительного образования, нами была задумана и реализована концепция законопроекта, призванного регулировать сферу дополнительного образования в целом, после чего совместная рабочая группа свела два законопроекта в один.

Госдума третьего созыва и Совет Федерации успешно приняли этот закон, причем, стремясь к его продвижению, мы пошли на максимальные уступки коллегам по исполнительной власти: из 38 поправок Правительства были приняты 37, а из 31 поправки Президента — 30; более того, когда Президентская Администрация, как это обычно бывает, не формулировала свои замечания в форме поправок, мы сами вырабатывали формулировки и вносили их в таблицу под заголовком «поправка Президента в редакции депутата О. Н. Смолина». В Госдуме Правительство и президентская Администрация фактически поддержали принятие закона во втором и третьем чтении, а сама Госдума приняла его конституционным большинством голосов.

Тем не менее, закон был неожиданно заблокирован Президентской Администрацией, а мотивы вето были изложены в письме Президента от 8 августа 2001 г. Приведем и прокомментируем несколько выдержек из этого поразительного документа.

«Федеральный закон рассматривает дополнительное образование в качестве самостоятельного уровня образования, а не как дополнительные образовательные программы и услуги». — Это прямая дезинформация: в действительности закон трактует дополнительное образование как некий «вертикальный» его сектор, пронизывающий все уровни образования, а вовсе не как его самостоятельный уровень.

«По смыслу законодательства Российской Федерации об образовании, содержание дополнительного образования в значительной мере является предметом свободного усмотрения образовательного учреждения и потому не требует столь подробного законодательного регулирования». — Однако авторы закона и не пытались регулировать содержание дополнительного образования, за исключением отдельных случаев установления стандартов в этой области, которые, в свою очередь, были отданы в ведение исполнительной власти. Закон же предназначался для регулирования прав граждан в области дополнительного образования и вопросов, связанных со статусом соответствующих образовательных учреждений.

«В связи с этим представляется необоснованным построение самостоятельной системы дополнительного образования, включающей в себя государственные образовательные стандарты дополнительного образования, органы управления дополнительным образованием, сеть специальных образовательных учреждений и организаций, осуществляющих деятельность в области дополнительного образования, а также объединений этих учреждений и организаций». — Судя по приведенной цитате, авторы Президентского письма полагают, что систему дополнительного образования строит законодатель, тогда как в действительности ее не существует! Не существует тысяч учреждений дополнительного образования детей, включая дворцы, клубы, станции и т. п.? Не существует системы повышения квалификации и переподготовки кадров, включая факультеты, институты и ака-

демии? Другими словами, нам пытаются запретить признание в законе того, что есть в реальности. Другой такой пример юридического фетишизма трудно найти в переписке Президента с Государственной Думой.

«Излишними также являются положения федерального закона, определяющие государственную политику в области дополнительного образования как самостоятельное направление государственной политики в сфере образования». — Как уже упоминалось, например, в Германии право на продолженное образование (в отечественной терминологии — на образование взрослых) попало даже в Конституцию! В России же политику в области дополнительного образования вообще не хотят признавать за образовательную политику! В индустриально развитых странах затраты на дополнительное образования сопоставимы по уровню с затратами на высшее профессиональное образование, а в России они на порядок меньше! Общеизвестно, что современный человек каждые 5–6 лет должен повышать квалификацию, а иногда и менять специальность, другими словами, превращаться в хорошем смысле в вечного студента — без этого войти в информационное общество невозможно!

Короче говоря, пером авторов Президентского письма водила удивительная близорукость.

В течение целого года Комитет Госдумы по образованию и науке совместно с представителями Минобразования России пытался договориться с Президентской Администрацией о согласительных процедурах по этому закону. Госдума приняла специальное обращение к Президенту с предложением создать специальную комиссию. Заявив о готовности принять все требования Президентской Администрации, Комитет, тем не менее, согласия на продолжение работы не получил. Взамен нам предложили подготовить поправки к Базовому закону в части дополнительного образования, т. е. начать работу практически сначала. Скорее всего, законодателям придется идти и этим путем, однако в таком случае часть содержательных норм закона «О дополнительном образовании» неизбежно будет потеряна.

В настоящее время мы намерены предпринять попытку преодоления вето Президента в Государственной Думе. Чтобы увеличить ее шансы на успех, представителям системы образования необходимо поработать с депутатами от своих регионов, обращаясь к ним с требованием проголосовать за этот закон. Пользуясь случаем, укажу, что особое внимание следует обратить на депутатов от правительственных фракций, представляющих партию «Единая Россия». Причины тому следующие.

В Госдуме второго и третьего созывов нами постоянно проводится обработка результатов голосований по вопросам образования, причем результатов всех без исключения (законы, поправки, причем не только собственно образовательные, но и связанные с образованием вопросы бюджета, налогообложения и т. п.). Мы учитываем все без исключения результаты, что делает невозможной выборку голосований в интересах какой-либо фракции или партии. За два первых года работы Третьей Госдумы картина оказалась следующей.

В 2001 г. первый рейтинг поддержки образования получила Агропромышленная группа (+89% округленно), второй рейтинг — фракция КПРФ (+87%). В 2000 г., напротив, коммунисты были первыми, а Агропромгруппа — второй. Третье место заняла группа «Российские регионы» — +55% поддержки образования. Четвертое место — фракция «ЯБ-ЛОКО» (+48%), поднявшаяся с седьмого места в 2000 г. Пятое место заняли депутаты, не входящие в группы. Шестое место — группа «Народный депутат», ухудшившая свои показатели по сравнению с 2000 г., когда она была пятой. Седьмой рейтинг получила фракция «Отечество — Вся Россия», более всех других ухудшившая свои показатели: будучи третьей в 2000 г. и имея 49% поддержки образования, в 2001 г. это напрямую связано с созданием проправительственного «блока четырех» и партии «Единая Россия».

Третье место снизу по уровню поддержки образования два года подряд занимает фракция «Союз правых сил» (-5% в 2000 и +22% в 2001 г.). Предпоследний рейтинг на протяжении двух лет имеет фракция ЛДПР (-5% и +11%, соответственно). Следует иметь в виду, что во второй Госдуме фракция ЛДПР была четвертой по уровню поддержки образования, а в настоящее время оказалась предпоследней. Это — прямое следствие резкого поворота курса ЛДПР во внутренней и внешней политике. Наконец, последнее место среди всех фракций и групп на протяжении двух лет занимает «Единство» — единствен-

ная фракция, имеющая отрицательный рейтинг поддержки образования (-35% в 2000 и -22% в 2001 г.). Минус означает, что эта фракция голосовала «против» образования чаще, чем «за». Если другие депутатские объединения стремились уклониться от голосования в случае несогласия с законами, направленными на поддержку образования, то «Единство» активно голосовало «против».

Интересно, что две из трех фракций с самым низким рейтингом более всего рекламируют себя как защитников образования и бюджетной сферы в целом. Соответственно, именно депутаты этих фракций должны стать объектом воздействия со стороны работников системы дополнительного образования.

**4. Законы «тумблерного» типа** предназначены для того, чтобы «запустить» в действие одну или несколько норм Базового или отраслевого закона.

Наиболее важным из таких законов является *Федеральная программа развития образования* (ФПРО). Положение, согласно которому именно такая программа должна быть организационной основой развития образования, было установлено еще первой редакцией Закона РФ «Об образовании» 1992 г. Сама же Федеральная программа была утверждена специальным законом в апреле 2000 г. С тех пор она неоднократно подвергалась критике, в том числе справедливой. Так, в ФПРО не отражены многие положения, позднее вошедшие в «Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 года», что делает их легитимность проблематичной. Однако ФПРО полезна уже тем, что под нее каждый год система образования получает бюджетные средства, предполагаемый объем которых за 5 лет составит 16,5 млрд. руб.

К достоинствам ФПРО следует отнести и целый ряд положений в области дополнительного образования, отсутствующих в Базовом законе, в частности, в области дополнительного образования детей.

**5. В группе бифункциональных законов**, которые проходили через Российский Парламент, назову лишь один — *Федеральный Закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)»*. Для нашей темы закон наиболее важен, поскольку работа с инвалидами является в настоящее время одним из существенных направлений деятельности отечественных и зарубежных просветительских организаций, в т. ч. Общества «Знание» России.

Судьба данного законодательного акта во многом схожа с судьбой федерального закона «О дополнительном образовании». Дважды, в 1996 и 1999 гг., Госдума и Совет Федерации принимали этот закон и дважды он получал вето Президента Б. Н. Ельцина. В декабре 2000 г. во время встречи Президента В. В. Путина с группой руководителей общественных организаций инвалидов, среди которых были и депутаты Госдумы, мною был поставлен вопрос о необходимости принятия закона о специальном образовании. Такая необходимость аргументировалась стремлением перейти от концепции простой социальной помощи к концепции социальной реабилитации, поскольку, получив образование, инвалиды будут в состоянии получить работу и обеспечивать себе достойную жизнь, а не просить средства у государства. Президент согласился с аргументацией и дал поручение Главному государственному правовому управлению вступить в согласительные процедуры по данному закону с думским Комитетом по образованию и науке.

В течение десяти месяцев Президентская Администрация согласительных процедур не начинала, затем полгода они продолжались — с придирками буквально к каждому слову. 1 апреля 2002 г. согласованный текст Закона лег на стол руководителя Главного государственного правового управления Президента России. Мы не потеряли надежды до конца текущего года этот многострадальный закон принять. Он регулирует право на образование почти 10% детей, которые так или иначе нуждаются в специальных образовательных условиях. Многие индустриально развитые страны такие законы уже приняли, поскольку тенденция к росту детей с ограниченными физическими или психическими возможностями наблюдается во всем мире. Кстати, Европейская ассоциация образовательного права, в отличие от Администрации Президента, оценила российский закон о специальном образовании весьма высоко. Поскольку рассматриваются в нем преимущественно вопросы общего (школьного) образования, принятие закона не решит проблем образования взрослых инвалидов, однако сделает первые важные шаги в направлении такого решения.

**6. В группе законов ситуативного назначения** в настоящее время действующим является лишь один — *Федеральный Закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных*

ных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (во второй редакции). Закон, в частности, затрудняет процесс ликвидации образовательных учреждений и всякого рода произвольные их реорганизации. Смысл и идеология закона просты: все это возможно при согласовании интересов коллективов и органов власти различных ветвей и уровней. По опыту работы в профильном парламентском Комитете хорошо знаю, что Закон в ряде случаев выполнил свои защитные функции, в т. ч. когда речь шла о ликвидации и реорганизациях в системе дополнительного образования.

Другой закон, имеющий прямое отношение к нашей теме, — *Федеральный Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании» и в Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в части дистанционных образовательных технологий)»*. Считаю, что это закон ситуативного назначения, поскольку его необходимость связана со стремлением легитимизировать дистанционные технологии, до настоящего времени для многих остающиеся непривычными. Однако со временем такая необходимость отпадет. Не за горами то время, когда к дистанционным технологиям будут относиться так же, как и к обычным. Более того, существует представление, согласно которому доиндустриальная цивилизация породила систему обучения «учитель — ученик», индустриальная цивилизация сделала наиболее распространенной классно-урочную (аудиторную) систему, а постиндустриальная цивилизация сделает преобладающими дистанционные образовательные технологии.

По этой причине данный закон является одним из наиболее реформистских. Законодатель стремится дать учреждениям, работающим в полном объеме по дистанционным образовательным технологиям, те же права и обязанности, что и обычным образовательным учреждениям. Точно так же и для обучающихся в этих учреждениях предполагаются те же права и обязанности, что и для всех, кто получает образование в аналогичной форме (очной, заочной, очно-заочной). Уверен: возможности дистанционных образовательных технологий в развитии дополнительного образования и, в особенности, образования взрослых еще шире.

**7. Среди законодательных актов в смежных областях права, обеспечивающих функционирование и развитие образование, наибольший интерес для наших целей представляют бюджетное и налоговое законодательство.**

*7.1. Бюджетное финансирование образования в России в последние годы улучшалось, однако скорость решения проблем явно отставала от их нарастания.*

Напомню, что в документе, подготовленном Госсоветом России для Правительства, предполагалось увеличивать расходы на образование из федерального бюджета ежегодно не менее, чем на 25%. При доработке документа в Правительстве эта позиция, как и почти все, связанные с финансированием, была «вычеркнута». При этом аргументация Минэкономики и даже Минобразования состояла в том, что фактические расходы на образование в последние годы росли почти на 50%. Однако в проекте бюджета на 2003 г. Правительство предложило увеличить такие расходы лишь на 22%, т. е. меньше, чем требовал Госсовет. И это при том, что образование объявлено одним из приоритетных направлений бюджетного финансирования (в среднем расходы бюджета должны вырасти в 2003 г. на 12,8%). Таким образом, образование действительно оказывается одним из приоритетов, но «второго сорта», поскольку значительно больше должны вырасти расходы на здравоохранение, культуру, социальную политику и, особенно, правоохранительную деятельность (46%).

С 1 января 2003 г. предполагается повысить надбавки за ученые степени кандидата и доктора наук, работающих в вузах, в три раза, т. е. до 900 и 1500 руб., соответственно.

В бюджет заложены средства на увеличение заработной платы педагогическим работникам на 33% в среднем с 1 октября 2003 г. Такое решение вопроса имеет не столько экономический, сколько политический смысл. Напомню, что в конце 2003 г. страну ожидают выборы в Госдуму и аналогичные «технологии» применялись в 1993, в 1995 и в 1999 гг., когда как раз перед выборами в Парламент заработная плата, довольно долго перед тем неподнимавшаяся, несколько увеличивалась, чтобы народ мог вздохнуть с облегчением и проголосовать за партию власти.

С 1 сентября следующего года предполагается в 2 раза поднять стипендии студентам и учащимся профессиональных учебных заведений всех уровней, доведя расчетную величину стипендиального фонда до 400 руб. в месяц в среднем на студента вуза. Стипендии,



напомню, не повышались с июля 2000 г., и, следовательно, подобное решение также имеет явный политический смысл.

Хотя дополнительное образование и, в частности, образование взрослых финансируется в России из бюджетов различных уровней лишь в небольшой степени, ко многим работникам этой системы сказанное имеет самое прямое отношение.

7.2. В сфере *налогового законодательства* в последнее время в российском финансовом блоке Правительства и в большинстве Государственной Думы возобладала странная, на мой взгляд, идеология, согласно которой все без исключения должны платить одинаковые налоги. На протяжении 90-х гг. наше псевдолиберальное правительство многократно предлагало отменить или сократить налоговые льготы для образовательных учреждений, а вторая Госдума, которую в 1996—1999 гг. постоянно называли прокоммунистической, упорно эти налоговые льготы сохраняла. Теперь Госдума третьего созыва, голосующая за все предложения Правительства без разбора, льготы по налогу на прибыль для образовательных учреждений уже отменила. Ежегодные потери составят, по нашим скромным оценкам, 7—9 млрд. руб. При этом представители Правительства и доминирующие в Бюджетном комитете правые и правоцентристы нам говорили: все теперь поставлено в равные условия на рынке, и в этом состоит громадное достижение. В ответ мне приходилось задавать вопрос: какое может быть равенство на рынке между водочной компанией и школой, табачной компанией и больницей, Газпромом и Большим театром, инвалидами и «новыми русскими»?

Правительство согласилось с сохранением тех налоговых льгот в части дополнительного образования взрослых, которые напрямую связаны с переквалификацией работников, причем под жесткие условия. Получить второе высшее образование за счет организации, и при этом сохранить налоговую льготу не удастся. Что касается общего образования, гражданского образования и других секторов образования взрослых, которые активно поддерживаются за рубежом, в частности, в той же Германии, то добиться проведения соответствующие поправки в налоговом законодательстве в момент принятия Налогового кодекса не удалось.

Сейчас группа депутатов Государственной Думы нашего Комитета и бюджетного Комитета (в основном это депутаты от фракций Компартии, Агропромгруппы, фракции «Яблоко» и отчасти от группы «Российские регионы») внесли поправки в Налоговый кодекс, пытающиеся вернуть, хотя бы отчасти, существовавшие на протяжении 10 лет налоговые льготы. Чем закончится история этих законов, сказать однозначно нельзя. Не думаю, что в данном случае российскому опыту следует подражать.

Подводя итог, следует сказать, что система дополнительного образования не только обеспечивает многостороннее развитие личности и удовлетворение ее потребностей, но представляет собой ту его подсистему, которая может сделать образование действительно непрерывным, проходящим через всю жизнь человека.

Опубликовано: Современные технологии в музыкальном образовании. Материалы II международной научно-практической конференции. Омск. 2003 г. 25—27 марта Омск, 2003. С. 4—15.

## ПОЧЕМУ ВОЗМОЖНОСТИ НЕ РАВНЫ? ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ИНВАЛИДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

### Определение понятий

Для определения статуса инвалида представляется важным прежде всего выяснить основные его критерии, которые используются в международной и отечественной нормативно-правовой базе. Анализ российских и зарубежных специальных документов показывает, что **статус инвалида** складывается, как минимум, из трех составляющих:

- 1) признаки инвалидности;
- 2) причины инвалидности;
- 3) процедура установления инвалидности.

В отечественной и зарубежной правовой практике упор делается на те или иные из трех названных параметров, однако в явном или скрытом виде присутствуют они все.

В *Федеральном Законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»* (1995 г.) дается следующее **определение инвалида**: «лицо, которое имеет нарушение здоро-



вья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты» (ст. 1)<sup>1</sup>.

В международных документах представлено иное по характеру расположения признаков, но сходное по содержанию определение понятия «инвалид». Так, *Декларация о правах инвалидов* (1975 г.) определяет последнего как «лицо, которое не может самостоятельно обеспечить полностью или частично потребности нормальной личной и / или социальной жизни в силу недостатка, будь то врожденного или нет, его или ее физических или умственных способностей» (п. 1)<sup>2</sup>.

Аналогичным образом во *Всемирной программе действий в отношении инвалидов* (1982 г.) под инвалидностью понимается «любое ограничение или отсутствие (в результате дефекта) способности осуществлять ту или иную деятельность таким образом или в таких рамках, которые считаются нормальными для человека» (п. 6)<sup>3</sup>.

Наконец, *Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов* (1993 г.) определяют инвалидность как функцию «отношений между инвалидами и их окружением» (п. 6) и указывают, что «термин «инвалидность» включает в себя значительное число различных функциональных ограничений. Люди могут стать инвалидами вследствие физических, умственных или сенсорных дефектов, состояния здоровья или психических заболеваний. Такие дефекты, состояния или заболевания по своему характеру могут быть постоянными или временными» (п. 17)<sup>4</sup>.

Таким образом, **инвалидность проявляется** в двух аспектах:

1. стойкое нарушение здоровья;
2. ограничение возможностей участия в определенных видах деятельности и включения в полноценную социальную жизнь.

Близость отечественной и международной нормативной базы проявляется в сходстве определений **причин инвалидности**:

- врожденный недостаток (дефект);
- приобретенный недостаток.

Сами недостатки (дефекты) имеют физическое, умственное или сенсорное происхождение. Причем приобретенные недостатки могут быть последствиями заболеваний или травм.

Что касается **процедуры установления инвалидности**, то здесь обнаруживается национальная специфика. Особенность отечественного определения инвалидности в том, что, с точки зрения права, инвалидами не становятся с рождения или после болезни. Чтобы получить статус инвалида, человек должен быть признан таковым в установленном законом порядке. Очевидно, что в нашей стране процедура установления инвалидности заявительная: гражданин должен обратиться к государству с просьбой признать его инвалидом. Другими словами, имея даже очень серьезные нарушения здоровья, человек может и не быть инвалидом, если не обратился в соответствующие службы<sup>5</sup>.

Особенности терминологии имеют большое значение для постановки проблемы. Помимо собственно термина «инвалид», в нормативно-правовых документах встречаются также понятия «лица с особыми потребностями», «лица с ограниченными возможностями», «лица с ограниченными возможностями здоровья», «лица, имеющие недостатки в физическом или умственном развитии», «лица с отклонениями в развитии» и некоторые другие.

<sup>1</sup> Федеральный Закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

<sup>2</sup> Декларация о правах инвалидов (Принята 09.12.1975 Резолюцией 3447 (XXX) на 2433-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

<sup>3</sup> Всемирная программа действий в отношении инвалидов (Принята 03.12.1982 Резолюцией 37—52 Генеральной Ассамблеи ООН) // Всемирная программа действий в отношении инвалидов. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1983. С. 1—61.

<sup>4</sup> Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов (Приняты в г. Нью-Йорке 20.12.1993 Резолюцией 48/96 Генеральной Ассамблеи ООН) // Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1994.

<sup>5</sup> Котова С. Ю. Инвалиды с точки зрения закона // Дети-инвалиды: защита прав и интересов. Приложение к журналу «Школьный вестник». М., 2002. С. 16, 23.

В советской практике явное предпочтение отдавалось термину «лица, имеющие недостатки в физическом или умственном развитии», который ныне совершенно ушел из политико-правовой базы и практически не использовался в постсоветский период.

Международные правовые документы, как правило, стремятся не использовать понятие «инвалид». Взамен в последние годы чаще употребляются определения: «лица с особыми потребностями» и «лица с ограниченными возможностями». Применение последнего в нашей стране вызывает острое недовольство со стороны самих инвалидов и их общественных организаций, которых удивляет, кто же ограничил их возможности.

Таким образом, наиболее нейтральными в настоящее время следует признать два понятия: «лица с особыми потребностями» (зарубежные документы) и «лица с ограниченными возможностями здоровья» (в России).

### **Образование инвалидов: некоторые нерешенные проблемы и необходимость законодательного регулирования**

Необходимость регулирования вопроса специальной организации образования для лиц с ограниченными возможностями здоровья на законодательном уровне обусловлена тремя группами причин.

Во-первых, причины социальные. Для современной цивилизации характерна тенденция к росту числа лиц (особенно детей) с физическими и (или) психическими недостатками. Это связано как с ослаблением естественного отбора, так и с усилением воздействия на человека всей совокупности патогенных факторов, продуцируемых современным производством и всем образом жизни в индустриальном обществе (техногенное отчуждение, социальные стрессы, наркотики, алкоголь и т. п.).

В условиях современной России эта тенденция приобретает особенно острый характер. По оценкам академика И. В. Бестужева-Лады, в России только 15–20% выпускников школ практически здоровы, зато 11% детей в возрасте до 16 лет имеют серьезные отклонения в развитии, из них лишь 0,25 млн. обучаются в специальных школах. Еще более тревожные цифры называют официальные источники в Правительстве России: от 4 до 10% здоровых детей в субъектах Федерации и не менее 10% инвалидов от общего числа обучающихся в общеобразовательной школе (около 2 млн. человек). С учетом воспитанников дошкольных образовательных учреждений, учащихся и студентов профессиональных учебных заведений, а также членов их семей, затрагиваются интересы до 10 млн. человек.

Во-вторых, причины юридического (в т. ч. юридико-технического) характера. В соответствии с международными стандартами, права человека (тем более, когда это касается столь значительной группы лиц) должны регулироваться законом. Не менее важно, что пункт 5 статьи 5 Закона РФ «Об образовании» прямо устанавливает обязанность государства полностью или частично нести расходы на содержание граждан, нуждающихся в социальной помощи, в период получения ими образования, а также установить федеральным законом категории таких граждан, формы и размеры помощи. В этом смысле законопроект был прямо направлен на реализацию базового Закона.

Противники принятия специального закона об образовании инвалидов из правительственных и президентских структур мотивировали мнение о нецелесообразности его принятия, среди прочего, тем, что соответствующие вопросы могут быть урегулированы поправками в действующие законы РФ «Об образовании» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», а также Типовым положением «О специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии». Однако попытка включить дополнительно сотни норм, регулирующих вопросы специального образования, в любой из названных законов привела бы к увеличению его объема в 1,5–2 раза, к структурным нарушениям и полному дисбалансу содержания.

При этом Типовое положение, утверждаемое Постановлением Правительства, не может решить всех проблем, поскольку:

— регулирует деятельность государственных и муниципальных учреждений указанного типа, а для негосударственных образовательных учреждений выполняет функцию при- мерного;

— распространяется на лиц, обучающихся в специальных образовательных учреждениях и специальных классах (группах), но не охватывает обучающихся в образовательных учреждениях общего назначения;

— де-юре ограничивает права в области образования лиц с ограниченными возможностями здоровья, устанавливая, что соответствующие учреждения могут реализовать лишь «образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования», но не программы среднего профессионального, высшего и послевузовского профессионального образования<sup>1</sup>;

— не регулирует права лиц с ограниченными возможностями здоровья на получение дополнительного образования.

Большинство из перечисленных позиций не могут быть исправлены подзаконными актами, поскольку требуют регулирования на законодательном уровне.

В-третьих, причины экономические, которые, очевидно, были решающими при определении позиции Правительства и Президента по отношению к вопросу о законодательном регулировании образования инвалидов, хотя открыто это декларировалось не всегда. По расчетам специалистов Минобразования России, в ценах 1997 г. соответствующий закон ежегодно должен был «стоять» консолидированному бюджету 98,622 млн. руб., в т. ч. федеральному — 94,117 млн.

Необходимость бюджетных затрат на специальное образование связана с тем, что, во-первых, подобно расходам на образование вообще, они должны рассматриваться не как потери бюджета, а как долгосрочные инвестиции; во-вторых, затраты на профессиональную и социальную реабилитацию лиц с ограниченными возможностями здоровья принципиально предпочтительнее политики социального обеспечения с точки зрения не только чисто экономической, но и развития человеческого потенциала страны.

Главным аргументом в пользу необходимости законодательного регулирования образования лиц с особыми образовательными потребностями в России является множество нерешенных проблем, на наш взгляд, представленных тремя уровнями:

1. На уровне государства:

1.1. отсутствие политической воли для создания равных условий образования для лиц с особыми потребностями;

1.2. неисполнение норм международных документов в части организации жизнедеятельности инвалидов, включая образование. При этом многие такие акты подписаны и ратифицированы Россией (как Декларация о правах инвалидов, Декларация о правах умственно отсталых людей, Соглашение о сотрудничестве в решении проблем инвалидности и инвалидов, Европейская социальная хартия и др.), а значит, в соответствии с Конституцией РФ, «...являются составной частью ее правовой системы». При этом «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (ст. 15);

1.3. бюрократизм и ведомственная разобщенность уполномоченных федеральных органов, включая Минобразования и науки, Минздравоохранения и социальной политики, Минкультуры и средств массовой информации, Министерство внутренних дел. Она проявляется, в частности, в неэффективности реализации федеральной целевой Программы Правительства РФ «Дети России» в части, касающейся ее подпрограммы «Дети-инвалиды». Наличие программы слабо сказывается на реальном положении таких детей, а в отдельные годы (например, в 2003 г.) расходы федерального бюджета по этой программе даже сокращались;

1.4. отсутствие государственной системы учета лиц с умственными и физическими ограничениями (в т. ч. с особыми образовательными потребностями);

1.5. слабость системы экономических преференций (в т. ч. налоговых льгот) юридическим и физическим лицам, осуществляющим благотворительность в отношении образования инвалидов;

1.6. отсутствие государственной системы информационной поддержки инвалидов и их организаций.

<sup>1</sup> Подобные специальные образовательные учреждения и специальные образовательные подразделения в учреждениях интегрированного обучения давно и успешно функционируют в России.

2. На уровне социальной сферы в целом:

2.1. нецелевое использование части бюджетных финансовых средств в социальной сфере и ее чрезмерная коммерциализация;

2.2. непрофессионализм кадров (управленческих, педагогических, медицинских, социальных работников) как результат отсутствия существенных изменений в системе подготовки кадров;

2.3. перекалывание ответственности за уход, социализацию, образование, трудоустройство инвалидов и др. на родственников и общественные организации в условиях слабости соответствующей системы оказания им необходимой помощи;

2.4. незначительная ориентация на индивидуализацию услуг;

2.5. механическое подражание западным инициативам в иных социально-экономических условиях.

3. На уровне общества:

3.1. общественные стереотипы равнодушия или негативного отношения к инвалидам, низкий уровень толерантности;

3.2. слабое использование возможностей общественных организаций инвалидов и других некоммерческих организаций в процессе обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья;

3.3. недостаток творческого использования апробированной зарубежной практики в части организации образования лиц с особыми потребностями;

3.4. недостаточное обеспечение и поддержка родителей, обучающихся детей (в т. ч. детей-инвалидов) на дому;

3.5. слабое развитие традиций благотворительности.

Авторам представляется, что ограничение возможностей получения инвалидами в современной России полноценного образования может иметь негативные последствия не только для них, но и для страны в целом, в том числе:

**политические:**

неисполнение государственных гарантий прав граждан, закрепленных в Конституции; формирование у лиц с ограниченными возможностями здоровья и членов их семей негативного отношения к институту государства в целом и существующей политической системе, в частности;

усиление традиционного для отечественной политической системы пренебрежения к правам человека;

неопределенность государственной идеологии: социальное государство предполагает государственную ответственность за образование инвалидов, либеральное государство — стимулирование помощи им со стороны некоммерческого сектора (в России отсутствует и то, и другое);

**экономические:**

прогрессирующее обнищание инвалидов и невозможность удовлетворения ими основных человеческих потребностей;

рост нагрузки на систему социальной защиты, сокращение числа налогоплательщиков и, соответственно, общественного богатства;

неэффективность ряда экономических затрат (социальное и пенсионное обеспечение инвалидов, меры реабилитации и др.);

**социальные:**

рост социального неравенства и социальной напряженности в обществе;

нарастание числа суицидов, алкоголизма, наркомании, насилия, преступности и других форм антисоциального поведения;

укрепление существующих и появление новых социально-негативных мифов в отношении инвалидов (об их неполноценности, несостоятельности и др.);

торможение развития институтов гражданского общества, среди которых общественные объединения, некоммерческие организации, благотворительные общества и т. д.;

неэффективность использования человеческих ресурсов и падение индекса развития человеческого потенциала;

невозможность полноценной социализации;

**культурные:**

снижение общего уровня образования и грамотности населения;

падение культурного уровня населения и общества в целом;  
прогрессирующее отставание отечественной системы образования от индустриально развитых стран;

**психологические:**

ухудшение психологического состояния инвалидов (тревожность, неуверенность, комплекс неполноценности и т. д.), рост числа психологических расстройств у инвалидов и членов их семей;

деморализация общества.

**1. Регулирование образования инвалидов: действующие нормативные правовые акты**

Поскольку специальный закон, регулирующий вопросы образования лиц с ограниченными возможностями здоровья, несмотря на многочисленные разработки, в России так и не принят, обратимся к действующим нормам в области социального и образовательного права, частично регулирующим эту проблему.

*Закон Российской Федерации «Об образовании»* (1992 г.)<sup>1</sup> ввел в действие немало норм в отношении образования лиц с особыми потребностями. Так, среди принципов государственной политики в области образования значится весьма важный — «общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся» (ст. 2). В число государственных гарантий прав граждан России в области образования включены: создание системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования (п. 2 ст. 5), а для граждан с отклонениями в развитии — условий для получения образования и коррекции нарушений на основе специальных педагогических подходов (п. 6 ст. 5). Одновременно для таких обучающихся предполагается введение специальных государственных образовательных стандартов (п. 2 ст. 7). Для образования инвалидов может использоваться формула разнообразия форм получения образования (очная, очно-заочная, заочная, семейное образование, самообразование, экстернат) «с учетом потребностей и возможностей личности» (п. 1 ст. 10).

Базовый Закон впервые в отечественной образовательной практике среди образовательных учреждений выделил особый тип — «специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии» (п. 4 ст. 12). Представляется, что здесь мы встречаемся не просто с новой терминологией, но и с новым подходом к организации школьного образования инвалидов. Образовательные программы для таких учреждений предполагается разрабатывать «на базе основных общеобразовательных программ с учетом особенностей психофизического развития и возможностей обучающихся» (п. 2 ст. 17). Финансирование указанных образовательных учреждений должно осуществляться по повышенным нормативам, а направление в них детей — только с согласия родителей, по заключению психолого-педагогической и медико-педагогической комиссий (п. 10 ст. 50).

Новаторством Закона стало расширение возможностей получения инвалидами профессионального образования. Так, согласно пункту 3 статьи 16, дети-инвалиды и инвалиды I и II групп принимаются в средние и высшие профессиональные учебные заведения вне конкурса при условии успешной сдачи вступительных экзаменов, если это не противопоказано медико-социальной экспертизой. Позднее аналогичные права были предоставлены инвалидам-участникам боевых действий, а также гражданам в возрасте до 20 лет, имеющим только одного родителя — инвалида I группы, если среднедушевой доход семьи ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации. Изменения были внесены и в п. 7 ст. 50 Закона об образовании, который предоставил право инвалидам неоднократно получать профессиональное образование на бюджетной основе по направлению службы занятости.

Принятый в 1995 г. *ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»* во многом повторял положения аналогичного законодательного акта советских времен, несколько расширяя их в соответствии с требованиями времени. Так, ответственность за организацию воспитания и образования детей-инвалидов была возложена на образовательные учреждения, органы социальной защиты населения, учреждения связи, информа-

<sup>1</sup> Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1797.



ции, физической культуры и спорта. В соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида предусматривается возможность получения им образования в учреждениях общего типа, в специальных образовательных учреждениях или на дому<sup>1</sup> (статья 18). Государство гарантирует инвалидам получение общего образования и профессиональной подготовки, в т. ч. при необходимости оборудует образовательные учреждения специальными техническими средствами, создает специальные профессиональные образовательные учреждения, обеспечивает специальными пособиями, услугами переводчиков и т. п. (ст. 19).

Однако неверно было бы полагать, что с принятием Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» формирование законодательной базы образования лиц с ограниченными возможностями здоровья было завершено. Не верно как по причине ограниченности числа норм, которые удалось включить в названный выше федеральный закон, и относительной бедности их содержания, так и вследствие, мягко говоря, крайнего юридико-технического несовершенства его статей, призванных регулировать проблемы образования инвалидов, а равным образом и юридических коллизий, возникающих между этими статьями и нормами Закона РФ «Об образовании». Эти коллизии начинаются с терминологии и заканчиваются концептуальными проблемами.

Так, в части 3 ст. 18 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» установлено, что «детям-инвалидам дошкольного возраста... создаются условия для пребывания в детских дошкольных учреждениях общего типа». В то же время ст. 12 Базового закона об образовании (в обеих редакциях) устанавливает типы образовательных учреждений в зависимости, главным образом, от уровня реализуемых ими образовательных программ (дошкольного образования, общего образования, начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального образования), причем данная типология исключает всякую возможность вписать в нее учреждения некоего «общего типа». Напротив, проектом ФЗ «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья», о котором речь пойдет ниже, предлагалось разрешить эту юридическую коллизию, введя понятие образовательных учреждений общего назначения. Часть 2 той же ст. 18 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» говорит об образовании и воспитании детей-инвалидов, тогда как определение образования, данное в преамбуле базового закона, устанавливает, что оно (образование) включает в себя воспитание и обучение.

Более того, следует сказать, что явные противоречия существуют даже между ст. 18 и 19 самого Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Так, часть 2 ст. 19 устанавливает, что «образовательные учреждения совместно с органами социальной защиты населения и органами здравоохранения обеспечивают дошкольное, внешкольное воспитание и образование детей-инвалидов, получение инвалидами среднего общего образования, среднего профессионального и высшего профессионального образования в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида». Одновременно часть 3 ст. 19 определяет, что «государство обеспечивает инвалидам получение основного общего, среднего (полного) общего образования, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида». Следовательно, эти статьи ущемляют права инвалидов по сравнению с остальными гражданами России в части получения послевузовского профессионального образования, а первая из приведенных формулировок к тому же почему-то лишает их права на бесплатное и общедоступное начальное профессиональное образование.

Очевидно: лучшим способом урегулирования проблем образования инвалидов, а вместе с тем и разрешения юридических коллизий между нормами ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и нормами Закона РФ «Об образовании» было бы принятие специального законодательного акта по данной теме, а вместе с ним — сопровождающего закона, приводящего в соответствие нормы ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» с Законом РФ «Об образовании».

В развитие и уточнение положений Закона «Об образовании» появились постановления Правительства РФ «Об утверждении порядка воспитания и обучения детей-инвали-

<sup>1</sup> В этом случае затраты родителей должны компенсироваться.

дов на дому и в негосударственных образовательных учреждениях» (1996 г.) и «Об утверждении *Типового положения об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи*» (1998 г.).<sup>1</sup>

Последнее предполагало создание образовательных учреждений для детей от 3 до 18 лет в целях реализации общеобразовательных и начальных профессиональных программ. Такие учреждения формировались для оказания помощи детям, испытывающим трудности в усвоении образовательных программ; реализации индивидуально ориентированной помощи детям; осуществления помощи общеобразовательным учреждениям по вопросам обучения детей с проблемами школьной и социальной адаптации (п. 2). Здесь устанавливались такие особые нормы, как наполняемость классов в 9–12 человек, разновозрастные группы для дошкольников и др. (п. 11).

Для детей-инвалидов, не имеющих возможности по состоянию здоровья посещать образовательные учреждения, обучение осуществляется на дому. На бесплатной основе им предоставляются: учебники, учебная, справочная и другая литература, помощь специалистов-педагогов, аттестация (п. 5). При этом ясно, что значительная часть затрат при обучении ребенка в негосударственном образовательном учреждении или на дому падает на плечи родителей, поскольку их расходы компенсируются только в пределах государственных нормативов (п. 8, 9). Особенно это касается домашнего обучения, так как если в образовательных учреждениях обязательным требованием является создание специальных образовательных условий для детей-инвалидов (специальные программы, коррекционные методы, подготовленные педагоги, медицинское обслуживание, технические средства, среда жизнедеятельности, социальные и иные условия), то дома, естественно, все это становится обязанностью родителей.

Интересна попытка профильного *Министерства* дать толкование Закона РФ «Об образовании» в части получения инвалидами профессионального образования. Так, в специальном *письме от 25.03.1999 г.* указывалось, что «профессиональное образование инвалидов следует осуществлять в соответствии с государственными образовательными стандартами на основе образовательных программ, адаптированных для обучения инвалидов. Недопустимо введение для них специальных стандартов»<sup>2</sup>. Аргументировалось это необходимостью обучения инвалидов как профессионалов, конкурентоспособных на рынке труда. Одновременно с этим справедливо отмечается, что получение образования (в т. ч. высшего) — это один из компонентов комплексного подхода к реабилитации. Для инвалидов предусматривалась возможность как удлиненных сроков обучения, так и дополнительного времени на подготовку экзаменационных ответов; создание безбарьерной среды и педагогической коррекции учебного процесса. Показательна также установка на оптимальность очно-заочной формы обучения для инвалидов.

При всех позитивных намерениях данное письмо юридически и педагогически не бесспорно. Юридически — ибо не очевидно, что, например, вынужденное исключение из учебного плана занятий по физической культуре, элементам военной или медицинской подготовки и т. п. может рассматриваться как адаптация учебной программы, а не специальный стандарт. Педагогически — ибо установка на очно-заочную (вечернюю) форму получения образования для многих инвалидов не приемлема: она не позволяет получить социальной поддержки, предусмотренной для студентов очной формы, а также, понижая средний уровень образовательной подготовки, снижает тем самым и возможности инвалидов конкурировать со здоровыми людьми на рынке труда.

Почти 10 лет в России в рамках программы «*Дети России*» действует *подпрограмма «Дети-инвалиды»*. Первоначально она имела статус президентской, затем стала правительственной целевой. Один из ожидаемых конечных результатов Программы сформулирован разработчиками очень точно: «приблизиться к обеспечению равных возможностей для детей с отклонениями в развитии, интеграции детей-инвалидов в общество и в дальней-

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31.07.1998 № 867 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи» // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 32. Ст. 3911.

<sup>2</sup> Письмо Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 25.03.1999 № 27/502-6 «Об условиях приема и обучения инвалидов в учреждениях высшего профессионального образования» // *Бюллетень Минобразования РФ*. 1999. № 5.

шем — к их независимой жизни». Однако подпрограмма практически не предполагает никаких новшеств. Исключение составляют особые меры, направленные на поддержку семьи, поскольку, как указывается, большая часть инвалидов живет в семьях и только около 1/3 — в специальных учреждениях.

Относительно организации образовательного процесса в таких учреждениях разъяснения дает ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»<sup>1</sup>. Согласно п. 2 ст. 12, дети-инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях соцобслуживания, реализуют свое право на получение образования, в т. ч. профессионального, в специальных образовательных учреждениях, классах, группах и мастерских трудового обучения, организуемых здесь же, если это соответствует их физическим и умственным возможностям. Практика, однако, свидетельствует о том, что во многих учреждениях социального обслуживания, в т. ч. инвалидов, образовательный процесс не организован. Таким образом, судя по оценкам экспертов и, прежде всего, родителей детей-инвалидов, указанная законодательная норма выполняется в абсолютном меньшинстве случаев.

Учитывая отсутствие надежной государственной системы подсчета лиц с физическими и умственными недостатками, специфику определения статуса инвалида в России, следует помнить, что большинство детей с особыми потребностями не признаны инвалидами. В этом случае организация их обучения производится в соответствии с законами «Об образовании» и «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Последний из названных правовых актов в целом повторяет уже известные положения социального законодательства России. Примечательно, что в Законе получение образования (вплоть до высшего профессионального) и воспитания относится к числу государственных минимальных стандартов основных показателей качества жизни детей (ст. 8). Признается, что «при осуществлении деятельности в области образования и воспитания ребенка в семье, образовательном учреждении, специальном учебно-воспитательном учреждении или ином оказывающем соответствующие услуги учреждении не могут ущемляться права ребенка» (п. 1 ст. 9).

Несмотря на немалое количество федеральных нормативно-правовых документов относительно организации образования для лиц с особыми потребностями, по подсчетам некоторых экспертов, до 2/3 детей-инвалидов школьного возраста не получают образования<sup>3</sup>. Тем не менее действующее законодательство России дает возможность родителям таких детей добиться реализации одного из важнейших прав человека — права на образование. Как уже указывалось, ФЗ «О социальной защите инвалидов» (ст. 19) и ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка...» (ст. 15) устанавливают, что государство берет на себя обязательства по обеспечению образования инвалидов в соответствии с индивидуальными программами реабилитации. Таким образом, проблема получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья оказывается решаемой даже в рамках принятого отечественного права.

В целом, необходимость организации специального образования приводит и к некоторым **подвижкам в области профессионального образования** в целом. Так, в настоящее время при получении среднего и высшего образования будущие педагоги изучают, как минимум, основы дефектологии и коррекционной педагогики, а будущие архитекторы и строители — дисциплину «Учет потребностей инвалидов при проектировании и строительстве». Однако требуются более масштабные изменения в организации отечественного образования в целом. Примечательно, что многие российские инвалиды, получившие образование в специальных интернатах, считают такой вариант обучения наиболее приемлемым. В то же время на Западе лица в возрасте до 30 лет, прошедшие через интегрированные школы, не представляют, как можно учиться в школах, где нет инвалидов.

К сожалению, длительное время проблема образования инвалидов была проблемой их родных и, прежде всего, родителей. И отечественные, и зарубежные исследователи (Дж.

<sup>1</sup> Федеральный Закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 32. Ст. 3198.

<sup>2</sup> Федеральный Закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

<sup>3</sup> Колосков С. Права ребенка в образовании // Народное образование. Общественно-педагогический журнал. 2001. № 9. С. 31.

Бридж, Ш. Рамон, С. Колосков и др.) отмечают, что положение в этой сфере если и меняется, то благодаря колоссальным усилиям родителей детей-инвалидов. Государство же крайне медленно поворачивается к решению обозначенной проблемы, предпочитая в отношении лиц с ограниченными возможностями проводить, скорее, политику социального иждивенчества, нежели социального развития.

## **2. «Специальное образование»: попытка законодательного решения вопроса**

### **2.1. Историческая справка**

История разработки и принятия *Федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)»* (далее — Закон или закон о специальном образовании) — один из примеров совместных многолетних усилий профильных парламентских комитетов и профильного министерства обеспечить защиту права на образование для одной из наиболее остро нуждающихся в этом категорий граждан при противодействии Правительства, а позднее — Администрации Президента РФ<sup>1</sup>.

Первоначальный проект федерального закона был разработан в первой половине 1990-х гг. группой юристов по заказу и при участии сотрудников Министерства образования, однако не нашел поддержки в Правительстве РФ. Руководство Министерства в лице замминистра М. Н. Лазутовой обратилось в Комитет по вопросам науки, культуры и образования Совета Федерации первого созыва с предложением использовать право законодательной инициативы для внесения в Думу данного проекта. Под руководством автора этих строк, который в то время руководил в Совете Федерации подкомитетом по образованию и подготовке кадров, рабочая группа подвергла законопроект концептуальной переработке, а в ноябре 1995 г. он был внесен Советом Федерации в Государственную Думу.

Законопроект принимался обеими палатами парламента дважды: в 1996 г. и в 1999 г., дважды получал отрицательное заключение Правительства и дважды отклонялся Президентом. При этом повторное вето Президента получила редакция, согласованная с его представителем в Госдуме, однако текст соответствующего президентского письма содержал утверждение о нецелесообразности принятия такого Закона вообще. На мой недоуменный вопрос о судьбе закона в думских кулуарах представителем Президента было сказано примерно следующее: ничего не могу поделать — был в командировке, а люди в ГПУ меняются...

В декабре 2000 г. во время встречи В. В. Путина с руководителями общественных организаций инвалидов и депутатами Госдумы третьего созыва автор обратился ко второму Президенту России с обоснованием важности закона и просьбой дать поручение Главному ГПУ согласовать с профильными парламентскими комитетами его текст. В январе 2001 г. такое поручение было дано, однако ГГПУ приступило к его исполнению лишь в октябре 2001 г. При обсуждении текста закона парламентская сторона шла на все уступки стороне президентской, в т. ч. по вопросам, выходящим за рамки письма Президента об отклонении закона. В итоге в апреле 2002 г. согласованный текст был представлен на рассмотрение руководству Главного ГПУ. Казалось бы, у закона появилась перспектива быть принятым...

Однако оставим на время печальную повесть о судьбе закона и обратимся к его содержанию, отметив наиболее значимые для образовательной политики проблемы и отличия парламентского законопроекта от министерского.

### **2.2. Наименование Закона**

Министерский законопроект был передан в профильный Комитет Совета Федерации под названием «О специальном образовании». Это название, во-первых, не вполне соответствовало терминологии базового Закона РФ «Об образовании», пункт 4 статьи 12 которого говорит о специальных (коррекционных) образовательных учреждениях, но не о специальном образовании как таковом; во-вторых, значительно ограничивало область регулируемых отношений. Фактически данный законопроект определял, главным образом, деятельность специальных образовательных учреждений, причем почти исключительно относящихся к уровням дошкольного и в особенности общего образования. Абсолют-

<sup>1</sup> Тексты анализируемых в статье законопроектов опубликованы: *Смолин О. Н.* Знание — свобода. Российская государственная образовательная политика и федеральное законодательство 90-х годов. Систематизированный сборник. М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999. Приложение. С. 417—480.

ное большинство норм, регулирующих вопросы профессионального образования лиц с ограниченными возможностями здоровья, появились в тексте законопроекта в результате его доработки рабочей группой Совета Федерации.

Новое наименование Закона — «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» — более соответствовало терминологии Базового закона, расширяло предмет регулирования и окончательно переводило проблему из плоскости обеспечения деятельности учреждений в плоскость защиты прав человека, т. е. на законодательный уровень. Понятие «специальное образование», будучи более узким по объему, указывало на один из краеугольных камней концепции законопроекта — на необходимость создания специальных образовательных условий для лиц с ограниченными возможностями здоровья, получающих образование.

### **2.3. Степень и пути интеграции**

В решении данной проблемы разработчики могли выбирать между тремя основными моделями:

1) отечественной, традиционно предполагающей обучение большинства лиц с ограниченными возможностями здоровья в специальных образовательных учреждениях (по крайней мере, на уровне общего образования);

2) американо-скандинавской, ориентированной на их обучение в образовательных учреждениях общего назначения;

3) смешанной, предполагающей реализацию обеих возможностей.

Достоинством отечественной модели было достаточно высокое качество образования при относительной экономичности (если иметь в виду цену собственно образования одного ребенка без учета затрат на его содержание в специальном интернате). Недостатком — чрезмерная закрытость, приводившая к низкой интегрированности в общество и значительным проблемам социальной адаптации выпускников.

Напротив, обучение большинства лиц с ограниченными возможностями здоровья в образовательных учреждениях общего назначения, на что ориентирована американо-скандинавская модель, требует гораздо более высоких удельных затрат (без учета средств на содержание в интернате), но впоследствии облегчает этим лицам интеграцию в общество.

Обе модели представляют собой, скорее, «идеальные типы», нежели точное отражение реальности: в СССР существовало некоторое количество детей-инвалидов, обучавшихся в обычной школе, не говоря уже о студентах-инвалидах, для которых практически не создавалось специальных вузов (как ни парадоксально, такие вузы появились в 1990-х гг., когда радикально настроенная часть общественности требовала ликвидации специальных школ и интеграции всех детей в обычные учебные заведения); в индустриально развитых странах образование ряда категорий детей-инвалидов осуществляется преимущественно в специальных учреждениях.

В условиях 1990-х гг. разработчики законопроекта испытывали сильное давление в направлении «перелицовывания» отечественного специального образования по образу и подобию «западной» модели. Помимо общественного мнения, на это могли ориентировать и некоторые международные документы, одобренные Россией. Так, Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов непосредственно ориентируют присоединившиеся государства на организацию интегрированного обучения детей, взрослых и молодежи, являющихся инвалидами<sup>1</sup>.

Осознавая, что, с одной стороны, попытка «революционной перестройки» отечественной системы специального образования по образцу «западной» модели привела бы лишь к увеличению цены и ухудшению качества образования, а с другой, — сохранение в неизменном виде отечественной модели породило бы для выпускников специальных образовательных учреждений нарастающие трудности интеграции в резко изменившийся социум, разработчики Закона избрали третий путь — путь «конвергенции» — и, соответственно, третью, «смешанную» модель образования инвалидов, используемую в большинстве европейских стран.

Концепция законопроекта сохраняла действующую систему, но при этом открывала дорогу интегрированному обучению и обучению лиц с ограниченными возможностями

<sup>1</sup> См.: Преамбула, пункты 1, 2, 8, 9 правило 6 указанной Резолюции.



здоровья в образовательных учреждениях общего назначения. Такие возможности предполагалось обеспечить благодаря следующим концептуальным позициям законопроекта:

1) установление права лиц с ограниченными возможностями здоровья на бесплатное образование в учреждениях любой организационно-правовой формы в пределах специальных государственных образовательных стандартов;

2) признание права этих лиц на обучение в специальных образовательных учреждениях, учреждениях интегрированного обучения, учреждениях общего назначения, а также на дому и в лечебных учреждениях;

3) введение для указанных лиц государственных именных образовательных обязательств;

4) легитимизация в случае необходимости института помощников для лиц с ограниченными возможностями здоровья, обучающихся в образовательных учреждениях общего назначения и др.<sup>1</sup>

Важно отметить, что по смыслу министерского законопроекта, учреждением интегрированного обучения признавалось любое образовательное учреждение, где один или несколько обучающихся с ограниченными возможностями здоровья получают образование под руководством педагога, владеющего специальными дидактическими методами и средствами.

Парламентский проект добавил к этому специально организованную среду жизнедеятельности, медицинские, социальные и иные услуги, без которых невозможно либо затруднено освоение образовательных программ лицами с ограниченными возможностями здоровья. Поэтому в парламентском проекте потребовалось ввести определение учреждения интегрированного обучения. Оно не просто обеспечивает совместное обучение лиц с физическим и (или) психическими недостатками и лиц, таких недостатков не имеющих, но обладает признаками специального образовательного учреждения, так как создает для лиц с ограниченными возможностями здоровья специальные образовательные условия.

Поскольку специальные (коррекционные) образовательные учреждения включены в общую типологию образовательных учреждений, которую содержит базовый Закон, заслуживает серьезного внимания вопрос о том, чтобы включить в ту же типологию учреждения интегрированного обучения. В этом случае учреждение, имеющее в своем составе специальное образовательное подразделение, должно рассматриваться в качестве одного из видов этого нового типа образовательных учреждений.

#### **2.4. Проблема финансирования**

При общем убеждении, что финансирование образования лиц с ограниченными возможностями здоровья должно быть значительно увеличено и не может осуществляться исключительно за счет местных бюджетов, различия министерского и парламентского законопроектов касались трех главных позиций.

Во-первых, одним из ключевых концептуальных положений парламентского проекта стало предложение о введении для лиц с ограниченными возможностями здоровья государственных именных образовательных обязательств (ГИОО) — документов, устанавливающих обязанность Российской Федерации или ее субъекта финансировать по специальным нормативам образование таких лиц. С помощью системы ГИОО предполагалось решить задачи, по крайней мере, двоякого рода: обеспечить более высокий уровень и надежность финансирования специального образования, а также академическую мобильность обучающихся в территориальном плане<sup>2</sup>. Последнее особенно важно, поскольку, например, школы для детей с нарушениями слуха и для незрячих детей существуют не в каждом регионе (на 2000 г. 86 и 18 школ, соответственно), в связи с чем инорегиональные (иногородние) дети стали испытывать в 1990-х гг. все большие трудности при поступлении в специальные образовательные учреждения.

<sup>1</sup> Стремление согласовать вторую редакцию закона с позицией Правительства и Президента потребовало существенного изменения ряда его концептуальных позиций, включая обозначенные № 1 и 3 в данном перечне.

<sup>2</sup> Дать возможность лицам с ограниченными возможностями здоровья или их родителям (лицам, их заменяющим) в известной мере выбирать образовательное учреждение, в т. ч. за пределами муниципального образования или субъекта РФ, в котором данное лицо проживает.

Во-вторых, правительственный проект предусматривал софинансирование образования всех лиц с ограниченными возможностями здоровья из местных, региональных и федерального бюджетов, причем два последних должны были поровну нести расходы на создание специальных образовательных условий. В парламентском проекте финансирование образования таких лиц предполагалось уже не из трех бюджетов, а из двух: из бюджета учредителя по общим нормативам и из регионального либо федерального бюджета в отношении конкретных категорий обучающихся. Например, финансирование специального образования лиц незрячих и слабовидящих, глухих и слабослышащих в размере ГИОО возлагалось на федеральный бюджет. Тем самым финансовая схема становилась более простой и надежной.

Как известно, в 2004 г. вступил в силу Федеральный закон от 07.07.2003 № 123-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования образовательных учреждений», инициированный профсоюзами, подготовленный совместно Минобразования России и профильными парламентскими комитетами, внесенный в Госдуму Президентом РФ и предполагающий возвращение государству ответственности за общеобразовательную школу: согласно закону, расходы на общее образование граждан (за исключением коммунальных) возложены на субъекты Российской Федерации. Ссылаясь на этот закон, а также на т.н. законы Козака, Главное ГПУ Президента сочло вопрос финансирования специальных образовательных учреждений урегулированным, а схему, предложенную в законе о специальном образовании, устаревшей. В действительности же нерешенными остаются, как минимум, две проблемы:

во-первых, финансирование органами местного самоуправления коммунальных расходов специальных образовательных учреждений, в которых учатся (содержатся, воспитываются) дети из нескольких муниципальных образований;

во-вторых, упомянутые выше и достаточно многочисленные случаи отказа в приеме детей с ограниченными возможностями здоровья в специальные школы за пределами субъектов федерации, в которых эти дети проживают.

С учетом нового распределения полномочий, решить обе проблемы могла бы следующая схема движения финансовых потоков: школы для детей с нарушениями зрения, слуха, а также, возможно, для аутичных детей, финансируются из федерального бюджета, а остальные коррекционные образовательные учреждения — из бюджетов субъектов Российской Федерации.

В-третьих, министерский проект, по сути, оставлял без ответа вопрос о возможности государственного финансирования обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья в негосударственных образовательных учреждениях, лишь в общей форме декларируя «бесплатность обучения независимо от его формы в пределах государственных (в том числе специальных) образовательных стандартов».

Напротив, в первой версии парламентского проекта лицам с ограниченными возможностями здоровья гарантировалось право на «бесплатное образование в образовательном учреждении любой организационно-правовой формы в пределах государственных (в том числе специальных) образовательных стандартов независимо от форм получения образования...». Прописывая этот текст, рабочая группа Совета Федерации исходила из того, что гарантии права на образование для таких лиц должны быть выше, чем для лиц, не имеющих ограничений. Однако в процессе подготовки второй версии Закона было принято решение распространить на область специального образования нормы финансирования, установленные базовым Законом, т. е. предоставить право на государственное финансирование негосударственным учреждениям, реализующим общеобразовательные, но не профессиональные образовательные программы.

Учитывая, что закон о специальном образовании, помимо сказанного, гарантировал право каждого гражданина на освидетельствование в раннем возрасте и право инвалидов основных категорий на полное государственное обеспечение в период получения образования, и, несмотря даже на то, что в процессе многочисленных переработок и согласований часть важных социальных норм, призванных обеспечить право на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья, была утрачена, принятие данного Закона, безусловно, помогло бы обеспечить такое право, а в перспективе увеличить индекс развития человеческого потенциала страны.

## 2.5. Финал: образование инвалидов — вне закона. Финал ли?

Как участник событий свидетельствую: во всех четырех российских парламентах (Верховном Совете, трех Госдумах и, соответственно, трех советах федерации) профильные парламентские комитеты, независимо от политической окраски руководителей, всегда выступали как лоббисты (в хорошем смысле) образования (и прежде всего прав граждан в этой области) перед Правительством и «партией власти». В фактически однопартийной Четвертой Думе ситуация резко изменилась: большинство профильного Комитета (10 против 7 депутатов) стали лоббистами интересов Правительства и «партии власти» по отношению к образовательному сообществу. Соответственно, профессиональный подход сменился в Комитете партийно-политическим. Однако, по остроумному замечанию М. Делягина, в отличие от Запада, где партия власти — это партия, которая имеет власть, в России это партия, которую имеет. И если прежде профильные парламентские комитеты пытались убедить своих партнеров по исполнительной власти, найти компромисс либо преодолеть вето Президента, в настоящее время позиция Правительства и ГПУ Президента по любому вопросу автоматически становится позицией большинства Комитета. Одной из жертв новой расстановки политических сил в парламенте стал и федеральный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)».

Финал очередной политико-образовательной драмы был разыгран на пленарном заседании Госдумы 4 июня 2004 г. Ему предшествовали отзыв в ноябре 2003 г. из специальной комиссии по данному закону Представителя Президента и письмо на имя Президента автора этих строк с жалобой на неисполнение его Поручения от января 2001 г. его же собственной Администрацией. Привожу текст письма.

*«Уважаемый Владимир Владимирович!*

По итогам встречи с представителями общественных организаций инвалидов в г. Королеве Московской области 2 декабря 2000 г. Вами было дано поручение Администрации Президента Российской Федерации «принять участие в работе специальной комиссии, созданной Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в связи с отклонением Президентом Российской Федерации Федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» (Ответственный Волошин А.С., срок — до 1 февраля 2001 г.).

Специальная комиссия провела 2 заседания — 10 октября 2001 года и 8 февраля 2002 года. Несмотря на то, что представители палат Федерального Собрания Российской Федерации приняли все предложения президентской стороны, на третье заседание комиссии, назначенное на 19 ноября 2003 года, представители Президента Российской Федерации не явились.

Полномочный Представитель Президента Российской Федерации А. А. Котенков письмом от 26.11.03 № А25—3—307 уведомил председателя специальной комиссии И. И. Мельникова: «участие представителей Президента Российской Федерации в работе специальной комиссии считаем нецелесообразным».

Уважаемый Владимир Владимирович! В связи с тем, что Ваше поручение не выполнено, убедительно прошу вернуться к вопросу о работе специальной комиссии и поддержать Закон в редакции, согласованной с Президентом Российской Федерации».

Увы, на момент, когда пишутся эти строки, письмо так и осталось без ответа.

Представление о том, как разыгрывались события в Госдуме, дают выдержки из выступлений Председателя думского Комитета по образованию и науке Н. И. Булаева и автора этих строк, цитируемые по стенограмме и расположенные в форме диалога. В действительности диалога, конечно, не было. Председатель Комитета выступал трижды, первому заму дали слово один раз, но текст стенограммы не оставляет сомнений в том, что налицо столкновение двух принципиально различных подходов к законодательству и образовательной политике в целом.

**Булаев Н. И.** ...значительная часть положений этого закона в Федеральном законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и в Законе Российской Федерации «Об образовании», поэтому принятие специального закона по вопросу образования лиц с ограниченными возможностями здоровья нецелесообразно... В данном законе содержатся противоречия Конституции Российской Федерации и существующему законодательству...

По замыслу авторов, ключевой идеей данного законопроекта является обеспечение интегрированного обучения детей-инвалидов в других образовательных учреждениях. Позволю себе процитировать статью 18 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», в которой говорится... «при невозможности осуществлять воспитание и обучение детей-инвалидов в общих или специальных дошкольных и общеобразовательных учреждениях органы управления образованием и образовательные учреждения обеспечивают с согласия родителей обучение детей-инвалидов по полной общеобразовательной или индивидуальной программе на дому». Эта статья, мне кажется, отвечает на тот вопрос, который пытаются решить авторы.

**Смолин О. Н.** Напомню коротко, какие проблемы он (Закон о специальном образовании) должен решить.

Первое. Этот закон должен решить проблему государственного обеспечения для детей с нарушениями зрения, слуха, опорно-двигательного аппарата, с аутизмом и для многих других категорий детей, о чем не было сказано ни слова.

Второе. Этот закон призван решить вопрос об интегрированном обучении, которое, кстати сказать, правительство предлагает выкинуть из закона «О социальной защите инвалидов...» известными предложениями, внесенными в рамках большого пакета в Государственную Думу.

Третья проблема заключается в том, что далеко не в каждом субъекте Российской Федерации существуют школы для детей с ограничениями зрения и слуха, и поэтому сейчас у нас довольно много детей с такими нарушениями не могут получить образование из-за того, что субъекты Федерации не могут договориться между собой об обучении таких детей, а наш закон предполагал, что оно будет осуществляться в том числе за счет федерального бюджета.

**Булаев Н. И.** ...комитет готов рассмотреть вопрос о внесении необходимых изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» в части образования лиц с ограниченными возможностями здоровья. Принято решение о создании рабочей группы во главе с одним из авторов законопроекта — Смолиным Олегом Николаевичем. Вместе с тем, на наш взгляд, возможность внесения полноценного пакета поправок является крайне затруднительной, поскольку аналитическое сравнение данного закона с действующими законами, в первую очередь с двумя базовыми законами — «О социальной защите инвалидов...» и «Об образовании», — которые я называл, позволяет утверждать, что закон почти полностью инкорпорируется в действующих федеральных законах.

**Смолин О. Н.** Я точно знаю, какие изменения нужно внести в Закон Российской Федерации «Об образовании». Кстати, утверждать одновременно, что закон дублирует нормы и что закон противоречит нормам, — это... очень трудно понимаемая аргументация. Поэтому, уважаемые коллеги, я прошу Вас просто для истории образовательной политики не соглашаться с решением комитета. Законопроект мы, конечно, будем готовить.

**Булаев Н. И.** Думаю, что и Правовое управление Аппарата Государственной Думы, и Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации излишне щадяще относились к авторам этого закона. И думаю, что эти формулировки, которые они дали в своих заключениях, должны быть более четкими, ясными и резкими. Что касается противоречий статей закона с действующим законом, они есть, так же как есть, на мой взгляд, вообще абсолютный плагиат.

В итоге за снятие закона с рассмотрения (т. е. против инвалидов) проголосовали депутаты «Единой России» — 97,4%. Соответственно, против снятия закона с рассмотрения (т. е. за продолжение работы над ним): КПРФ — 98%, «Родина» — 10,3%.

Оставим в стороне склонность депутатов от правящей партии в Четвертой Госдуме судить о чужих законах не по ним самим, но по чужим же заключениям (ГППУ, Правительство и т. п.). Оставим в стороне и, мягко говоря, странные заявления на счет плагиата: во-первых, каждому юридически грамотному человеку (но, видимо, не каждому депутату) известно, что право такого понятия вообще не знает, а, во-вторых, автор этих строк был в свое время одним из разработчиков как Закона РФ «Об образовании», так и ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», и поэтому «плагиат» в данном случае возможен разве что из самого себя.

Скажем о главном: после 10 лет работы специалистов Министерства и профильных парламентских комитетов образование инвалидов так и осталось «вне закона». А это зна-

чит, что под разговоры о строительстве «цивилизованного общества» и «правового государства» одна из самых незащищенных категорий граждан будет все более вытесняться в маргинальные слои общества, символизируя его дегуманизацию. Впрочем, к счастью, действующие Правительство и Государственная Дума пришли не навек, а значит, грустный финал может оказаться окончанием первого акта, хотя и слишком затянувшегося. Иначе говоря, защитники интересов инвалидов в Парламенте должны продолжать работать на будущее, а сами инвалиды — оказывать давление на структуры законодательной и исполнительной власти в целях защиты своих прав, среди которых важнейшее место принадлежит праву на образование.

Статья написана совместно с О. Е. Горьковой. Опубликовано: Интеграция, первые шаги к самостоятельной жизни. М.: Мир и прогресс, 2004.

### **Еще не финал: удар после гонга**

Как вскоре выяснилось, в политике, в отличие от спорта, не все заканчивается финалом. Бывают события и постфинальные. Очередной удар законодательному регулированию образования инвалидов был нанесен знаменитым законом «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 122-ФЗ, который по требованию Правительства приняла бездумная Четвертая Дума и подписал Президент. С точки зрения интересующей нас темы, в этом законе наиболее важными являются три сюжета.

1. «Монетизация» льгот. Если в скором времени они будут отменены и в жилищно-коммунальной сфере (что весьма вероятно после принятия Госдумой Жилищного кодекса), это будет означать полное разрушение системы социальной защиты инвалидов. Если же жилищно-коммунальные льготы удастся сохранить, так называемая монетизация окажется выгодной для тех категорий лиц с ограниченными возможностями здоровья, которые либо по объективным причинам не могут воспользоваться льготами, либо не занимаются собственной реабилитацией (жители дальних поселений, люди, находящиеся в домах-интернатах, те, кто просто сидит дома, не пытаясь искать работу или участвовать в общественной жизни и т. п.). Понятно, что для тех, кто стремится получить образование, «монетизация» окажется вредной: им в своем городе нужно ездить к месту учебы или в библиотеку, получать технические средства реабилитации и т. п. Если же учишься в чужом городе, придется платить полную цену за билет, а некоторым за свой счет возить сопровождающего. Антиреабилитационная направленность 122-го Закона не вызывает сомнений.

2. Противоречивые изменения были внесены в статьи 18, 19 ФЗ «О социальной защите инвалидов».

С одной стороны, финансовыми обязательствами субъектов Российской Федерации признаны:

воспитание и обучение детей-инвалидов в дошкольных и общеобразовательных учреждениях;

компенсация затрат родителей на воспитание и обучение детей-инвалидов на дому;

обеспечение инвалидов специальными учебными пособиями и литературой, возможностью пользования услугами сурдопереводчиков — за исключением обучающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях.

Наиболее существенной новеллой является в данном случае то, что на уровень субъектов Российской Федерации «поднято» финансирование обучения детей-инвалидов в дошкольных образовательных учреждениях. В остальном бюджетные обязательства в отношении специального образования аналогичны обязательствам государства в отношении образовательных учреждений общего назначения, расходы которых (за исключением коммунальных) также финансируются за счет бюджетов субъектов Российской Федерации.



С другой стороны, государство отказалось от функции обеспечения непрерывности воспитания и образования, социально-бытовой адаптации детей-инвалидов, а общее образование инвалидов в общеобразовательных и специальных образовательных учреждениях предполагается осуществлять не бесплатно, как было прежде, но с освобождением от оплаты, что оставляет открытым вопрос: будет ли это освобождение полным или частичным.

3. Из Закона РФ «Об образовании» был исключен п.5 статьи 5, обязывающий государство в период обучения оказывать социальную помощь тем, кто в ней нуждается. Попытка отстоять эту важную позицию закона закончилась провалом. За поправку О.Н. Смолина и группы депутатов, предусматривавшую сохранение данной нормы, проголосовали: КПРФ — 94,1%; «Родина» — 84,6%; Депутаты, не вошедшие в объединения — 33,3%; «Единая Россия» — 0,3%; ЛДПР — 0%.

Дискуссии об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья возобновились в связи с одобрением Правительством 9 декабря 2004 г. документа под заголовком «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации». Когда журналист радио «Маяк» спросил одного из авторов этой статьи: «Есть ли в правительственном документе хотя бы полстрочки об образовании инвалидов?» Ответить пришлось: «Ровно полстрочки есть». Документ предусматривает, что это образование должно финансироваться по повышенным нормативам. Подобная «краткость» закономерна: очередная правительственная реформа явно отвечает не социальному, но элитарному направлению в образовательной политике, а потому до инвалидов и детей-инвалидов ей дела нет.

\* \* \*

Подведем итоги. После 10 лет работы специалистов Министерства и профильных парламентских комитетов образование инвалидов так и осталось «вне закона». А это значит, что под разговоры о строительстве «цивилизованного общества» и «правового государства» одна из самых незащищенных категорий граждан будет все более вытесняться в маргинальные слои общества, символизируя его дегуманизацию. Впрочем, к счастью, действующие Правительство и Государственная Дума пришли не навек, а значит, грустный финал может оказаться окончанием первого акта, хотя и слишком затянувшегося. Иначе говоря, защитники интересов инвалидов в Парламенте должны продолжать работать на будущее, а сами инвалиды — оказывать давление на структуры законодательной и исполнительной власти в целях защиты своих прав, среди которых важнейшее место принадлежит праву на образование.

Из статьи «Право инвалидов на образование: проблемы нормативно-правового регулирования», написанной в соавторстве с О. Е. Горькавой. Опубликовано: Проблемы правовой и социальной защиты в системе профессиональной и социальной реабилитации незрячих детей и молодежи. М.: Флинта-Наука, 2004.

#### **4.3. «ПОГРОМ В ЗАКОНЕ»: «ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ» ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ IV ГОСДУМЫ**

##### **НОВАЯ ДУМА... НО НЕ ПРО ОБРАЗОВАНИЕ**

В 2003 г. российская государственная власть сделала гражданам немало сомнительных подарков. Ряд антисоциальных законодательных решений, которые были приняты Третьей Госдумой по инициативе Правительства или Администрации Президента в прошлом году, вступят в силу в следующем, 2005-м. Среди них федеральный закон об ответственности регионов. Отметим некоторые его особенности, которые затрагивают интересы тех, кто учится и учит.

Во-первых, Закон об ответственности регионов предусматривает передачу им с 2005 г. более 40 различных полномочий, главным образом в социальной сфере, которые прежде должно было исполнять федеральное Правительство. При этом изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы, которые должны были бы обеспечить возможность исполнения регионами резко увеличенных социальных обязательств, до сих пор не приняты.

Предшествующий опыт убеждает: денег регионам дадут меньше, чем так называемых финансовых мандатов. В 2001—2003 гг. российское правительство четко придерживалось формулы: деньги — в Москву, обязанности — в регионы. За эти годы доля федерального бюджета в доходах страны поднялась приблизительно с 40 до 60%, а доля региональных бюджетов, соответственно, снизилась с 60 до 40%. В 2004 г. регионам добавляют 4%, распределяя деньги в пропорции 44:56 в пользу центра, но представляется это как выдающаяся победа федерализма!

Передача финансовой ответственности от переполненного деньгами федерального бюджета к дефицитным региональным по своей логике напоминает разве что российскую налоговую политику, когда снижаются налоги для лиц и организаций с высокими доходами, а для лиц и организаций с низкими доходами, напротив, повышаются.

Во-вторых, президентский закон об ответственности регионов предусматривает передачу на их финансирование примерно 3/4 учреждений начального профессионального образования (ПТУ) и 1/3 учреждений среднего профессионального образования (техникумов и колледжей).

Обосновывается все это логично и правильно: система начального и среднего профобразования готовит кадры для регионов, а потому им виднее, какие это должны быть кадры и в каком количестве. Очевидны практические последствия двоякого рода.

1. Общее ухудшение финансирования образования, причем не только профессионального. С 2004 г. финансирование общеобразовательной школы (за исключением коммунальных расходов) передается от беднейших бюджетов местного самоуправления к среднебедным бюджетам субъектов Федерации. Этот закон представляет собой большой шаг вперед, но, с одной стороны, он увеличивает нагрузку на бюджеты регионов, а с другой, — создает новое противоречие внутри системы образования. Поскольку дошкольное и дополнительное образование по-прежнему финансируются органами местного самоуправления, работники таких учреждений нередко получают зарплату позже учителей. Теперь же региону придется финансировать большую часть ПТУ и значительную — ссузов, и подобная нагрузка для региональных бюджетов может оказаться чрезмерной.

2. Сокращение числа бюджетных учебных мест в ссузах и ПТУ и числа самих этих учреждений. Профильные комитеты второй и третьей Госдумы рассматривали вопрос о судьбе ПТУ, переданных в регионы в начале 1990-х гг. Эти учебные заведения финансируются хуже, а закрываются чаще, чем те, которые сохранились на федеральном бюджете. Нет никаких оснований думать, что в 2005, когда передача коснется всех регионов, ситуация будет лучше. Поэтому нет сомнений: с 2005 г. детям из малообеспеченных семей (а другие в ПТУ и ссузах, как правило, не учатся) получить профессиональное образование станет значительно труднее.

Не случайно против передачи в регионы ссузов и ПТУ активно выступали многие законодательные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации, ассоциация «Роспрофтех», Союз директоров средних профессиональных учебных заведений и другие организации образовательного сообщества. Помешать намерениям Администрации оказалось невозможным из-за расклада сил.

Судя по составу четвертой Госдумы, вернуть федеральное финансирование начальному и среднему профобразованию в 2004 г. еще труднее, чем было сохранить в 2003-м. Первая попытка сделать это уже потерпела поражение. На пленарном заседании Госдумы 4 февраля мною было внесено предложение пригласить в Парламент вице-премьера и министра финансов А. Кудрина по вопросу о финансовом обеспечении передачи в регионы учреждений начального и среднего профессионального образования. Это предложение вызвало активные возражения со стороны депутата Г. Кулика — бывшего «агрия», а ныне, по современной моде, «единоросса». По его мнению, попытка обеспечить финансовую поддержку ПТУ и ссузов может «угробить» регионы, поскольку на исполнение других полномочий им не хватит средств. Другими словами, нельзя помогать малообеспеченным детям, поскольку от этого могут пострадать, например, ветераны.

Назвать подобную логику иезуитской — значит обижать иезуитов. Но большинство Госдумы последовало именно ей. По крайней мере, в защиту начального и среднего профобразования 4 февраля в Госдуме проголосовали: ЛДПР — 97,2%; КПРФ — 96,2%; «Родина» — 71,1%; «Единая Россия» — 2%.

Но трудно — не значит безнадежно. Если бы органы власти субъектов Федерации и все перечисленные и неперечисленные образовательные организации оказали давление на своих депутатов, задача могла бы быть решена.

Опубликовано: Вести образования. 2004. № 3. 1—15 февраля. С. 2.

## ПЕРВЫЙ ВОРОН

В Администрации Президента полагают, что выборы 14 марта дали власти карт-бланш на так называемые непопулярные меры. На очереди внесение в Госдуму почти полусотни законов Шувалова с жесткими социальными сюжетами, в т. ч. в части образовательной политики. Сегодня мы поговорим о решении, которое под давлением Правительства Госдума приняла еще до шуваловских законов, но в общем контексте изменения образовательной политики в сторону отказа от демократических и социальных начал.

Речь идет о законе А. Шишлова, предлагающем снять ограничения на платный прием студентов в государственные вузы по специальностям «юриспруденция», «экономика», «менеджмент», «государственное и муниципальное управление». Согласно действующему закону, соотношение бюджетных и внебюджетных студентов должно выдерживаться по принципу 50 на 50. Ограничение приема было введено в 1996 г. для решения следующих задач:

1) защитить право на образование тех, кто не способен за него заплатить. При нищенском финансировании вузов соблазн заработать как можно больше денег велик. И трудно преодолеть искушение по максимуму перевести студентов на платное обучение по тем специальностям, которые пользуются спросом. Однако закон требует: хочешь увеличить платный набор студентов, увеличь также и бюджетный;

2) обеспечить так называемое «проветривание элиты». В высокоразвитых странах образование по перечисленным специальностям резко повышает шансы человека попасть в круг ведущих политиков, бизнесменов и менеджеров. Если все это образование в России будет платным, экономическая и политическая элита будет состоять не из наиболее способных, но из наиболее обеспеченных. Бедным путь к жизненному успеху окажется перекрыт еще у дверей вуза. Каждый, кто когда-нибудь изучал азы политической науки, хорошо знает: закрытая политическая элита — это тормоз развития страны и путь к новым конфликтам, вплоть до революций. Поэтому при всей своей внешней простоте законопроект затрагивает интересы национальной безопасности.

На заседаниях думского Комитета по образованию и науке закон дискутировался дважды. 4 марта голоса членов Комитета разделились пополам, а 18 марта его поддержали 8 депутатов (7 «единорогов» и 1 примкнувший к ним «лдпровец»), против высказались 6 (5 членов фракции КПРФ и 1 — фракции «Родина»).

Дискуссия в Комитете была бурной. Обосновывая позицию противников законопроекта, автор этих строк пытался обратить внимание коллег от правящих партий на то, что, во-первых, международные организации, включая Организацию экономического сотрудничества и развития, уже много раз указывали на недопустимо высокий уровень неравенства прав российских граждан на образование в зависимости от уровня их доходов. Во-вторых, ссылаясь на протоколы Комиссии по оптимизации бюджетных расходов («КОБРа»), требующие, чтобы в государственных вузах был сокращен бюджетный набор по тем специальностям, которые «дублируются в негосударственных вузах». Принятие закона поможет Правительству выполнить поставленную задачу.

В ответ сторонники законопроекта во главе с Председателем Комитета Н. Булаевым, говоря словами Жванецкого, переходили с предмета спора на личность партнера. Утверждали, например, что ограничение платного приема в госвузах лоббирует интересы вузов негосударственных. Однако наткнулись на неожиданное возражение: против законопроекта официально выступили Президент Российского Союза ректоров В. Садовничий и лидер Российской Ассоциации профсоюзных организаций студентов, член Комитета О. Денисов. Обеспокоенность по этому поводу высказала и лидер ЦК профсоюзов работников народного образования и науки Г. Меркулова. Обвинять ректора главного государственного вуза и лидеров профсоюзов, объединяющих в основном «бюджетников-педагогов» и бюджетных студентов в лоббировании негосударственного образования, — это все равно, что подозревать православного Патриарха в тайных связях с Римским Папой.

Наши оппоненты утверждали, что ограничения на платный прием и количество бюджетных студентов — это две не связанные между собой величины, «не сообщающиеся сосуды». Однако забыли, что в России уже сейчас соотношение поступающих на платные и бесплатные учебные места в вузах составляет 53:47. Тогда как специалисты Минобразования не раз признавали: платить за учебу в вузах в нашей стране способны не более четверти населения.

Современная политика — это не физика седьмого класса, где изучают сообщающиеся сосуды. Настоящая политика, в т. ч. и образовательная, больше похожа на высшую математику или общую теорию относительности. В свое время хрестоматийную известность приобрела знаменитая фраза Эйнштейна: «Насколько же психология сложнее физики!..». Это слова подлинного интеллектуала, а не чеховского «учителя словесности», постоянно повторявшего: «Лошади кушают овес и сено...»

Самое неожиданное для части ректоров государственных вузов состоит в следующем: дополнительных денег они все равно не получают, поскольку Минфин сделает все возможное для того, чтобы пропорционально сократить бюджетный набор по престижным специальностям. Это тот самый случай, когда жадность может сгубить — даже ректора!

Итак, законопроект А. Шишлова с полным основанием можно назвать «законом проигравших»: государственные и негосударственные вузы от него ничего не выиграют, а бюджетные студенты и все, кто нуждается в бесплатных учебных местах, — безусловно, проиграют. Выиграет Минфин, мечтающий об экономии денег за счет образования. Принятие закона Думой можно назвать первой ласточкой новой образовательной (точнее, антиобразовательной) политики. Только гораздо больше похож этот закон на первого врана — предвестника беды.

В первом чтении судьба закона была предрешена. Партия и Правительство сказали «надо» — депутаты ответили «есть»! 26 марта за закон проголосовали 97,7% членов фракции «Единая Россия» и 94,4% депутатов от ЛДПР. Против него — 100% фракции КПРФ и 89,5% фракции «Родина». Тем не менее, во втором и третьем чтениях есть шанс побороться за бюджетные места для студентов. Если, конечно, избиратели напомнят «слугам народа» про их предвыборную «клятву в любви»...

Опубликовано: Педагогический вестник. 2004. № 7—8. 1—30 апр. С. 2.

#### «ПОХОРОННАЯ КОМАНДА»

Руководители Четвертой Госдумы, представляющие, естественно, правящую партию, наперебой гордятся «эффективностью» ее работы. Утверждают, например, что за неполную весеннюю сессию 2004 г. Дума рассмотрела сотни законопроектов — на порядок больше, чем любой из предыдущих парламентов. Однако хвалиться нечем: большинство «рассмотренных» вопросов представляют собой законодательные инициативы регионов, направленные на решение тех проблем, которые более всего волнуют людей.

Госдума отклонила, в частности, более десятка депутатских и региональных инициатив, направленных на борьбу с наркоманией, почти столько же — предназначенных для того, чтобы защитить людей от отравления самогоном или «паленой» водкой, немногим меньше — призванных ограничить насилие, аморализм и безнравственную рекламу на телевидении, и т. п.

Помимо сомнительной юридической казуистики, авторы законопроектов из российских регионов слышат обычно следующий аргумент: проблема важная, но решайте ее сами, через региональные законы. На пленарном заседании 23 июня не удержался и заметил думским коллегам по этому поводу: если бы в мире проводился чемпионат по бюрократическому «футболу», сборная России из числа депутатов, наверняка, не только вышла бы из группы, но и стала чемпионом!

Увы, в истории пяти послесюветских парламентов как часть этой «похоронной команды» работает и думский Комитет по образованию и науке, точнее, его большинство. Не предложив ни одного собственного законопроекта, доминирующая в Комитете десятка (9 единороссов и 1 элдэпээровец) раз за разом отклоняла или «проваливала» законы чужие. Вот краткий их «синодик», расположенный не по хронологии, но зато с результатами голосований фракций Госдумы.

1. Федеральный закон «О дополнительном образовании». Смысл его: приравнять работников системы дополнительного образования по заработной плате и социальным гарантиям, а также сами эти учреждения — по уровню государственной поддержки, соответственно, к работникам учреждений, реализующих основные образовательные программы (школ, ПТУ, ссузов и вузов), и к самим этим учреждениям.

Исполняя команду «смирно», большинство Комитета по образованию и науке рекомендовало Госдуме отклонить закон. Страна по-прежнему будет бороться с преступностью и безнадзорностью среди несовершеннолетних вместо того, чтобы все это предотвращать. За отклонение закона проголосовали: «Единая Россия» — 96,1%; против: ЛДПР — 94,4%, КПРФ — 88,2%, «Родина» — 84,6%.

2. Инициатива Законодательного Собрания Омской области, которое предложило поправки в статью 33 Закона РФ «Об образовании», устанавливающие финансовую ответственность учредителя за аттестацию образовательных учреждений для детей. По требованию комитетского большинства закон отклонен Думой. Каждые пять лет сельским школам, школам в небольших городах и в небогатых районах больших городов придется собирать деньги с родителей для того, чтобы пройти государственную аттестацию и подтвердить свое право выдавать ученикам документы государственного образца. Принятие закона в третьем чтении поддержали: КПРФ — 98%, ЛДПР — 94,4%, «Родина» — 92,3%; «Единая Россия» — 0,7%.

3. Инициатива Законодательного Собрания Московской области, предполагающая введение надбавок за ученые степени кандидата и доктора наук во всех образовательных учреждениях (сейчас такие надбавки получают только преподаватели вузов). По команде Правительственная комитетская «десятка» рекомендовала Думе закон отклонить. За закон в интересах педагогов проголосовали: КПРФ — 98%, «Родина» — 87,2%, ЛДПР — 2,8%, «Единая Россия» — 0,7% (2 депутата из 305).

4. Законопроект, предлагающий исключить из 56-й статьи Закона РФ «Об образовании» возможность по инициативе администрации увольнять педагогического работника за нарушение устава образовательного учреждения. Положения закона РФ «Об образовании» о высокой зарплате и социальных гарантиях для учителя не исполняются, а административные «гайки» закручиваются все туже и туже. Понятно, что меры дополнительной ответственности без дополнительных социальных гарантий сохранять бессмысленно. Поэтому группа депутатов Госдумы, включая автора, предложила одну из таких мер исключить. Правительство и послушные ему думские «комитетчики», естественно, выступили против. Законопроект в защиту учителя в очередной раз был поддержан: КПРФ — 98,0%, «Родина» — 84,6%; ЛДПР — 0%, «Единая Россия» — 0,3% (1 депутат из 305).

5. Федеральный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)», который должен был решить три основные проблемы: государственное обеспечение детей с нарушениями зрения, слуха, опорно-двигательного аппарата, с аутизмом и другими нарушениями; введение интегрированного, т. е. совместного, обучения детей-инвалидов и здоровых детей; финансирование обучения детей с ограничениями зрения и слуха в субъектах Российской Федерации за счет федерального бюджета.

В итоге за снятие закона с рассмотрения (т. е. против инвалидов) проголосовали депутаты «Единой России» — 97,4%. Соответственно, против снятия закона с рассмотрения (т. е. за продолжение работы над ним): КПРФ — 98%, «Родина» — 10,3%.

Однако днем подлинного триумфа думской «похоронной команды» стало 2 июля 2004 г., когда в 1-м чтении принят законопроект, прозванный «братским кладбищем братских могил». Этим проектом предлагается «умертвить» 41 закон, преимущественно, социально-характера и произвести «ампутацию» социально значимых позиций еще в 155 законах, сделав их «юридическими инвалидами».

Закон наносит удар, как минимум, по 3/4 российского населения. Против него высказались организации ветеранов и инвалидов, чернобыльцев и афганцев, северян и репрессированных, профсоюзы работников образования и науки, Российская ассоциация профсоюзных организаций студентов и даже профсоюзный комитет «Татнефти». Но «похоронной команде» дела до этого нет: «Доктор сказал: в морг, — значит в морг!». Похоже, в стране некому остановить «могильщиков» социального государства. Однако, возможно, им полезно иногда вспоминать русскую пословицу «Не рой яму другому...», особенно, когда этих других более 100 миллионов...

Статья подготовлена в 2004 г. для публикации в газете «Педагогический вестник».



## ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ОЧЕРЕДНАЯ РЕФОРМА ИЛИ РАЗГРОМ

Тема, вынесенная в заголовок статьи, предполагает освещение, по меньшей мере, трех вопросов:

1. Характер и общая оценка действующего образовательного законодательства.
2. Факторы перелома в образовательной политике.
3. Угрозы разрушения законодательной базы образования.

В целях научного осмысления и решения проблемы необходимо различать два близких по звучанию, но неодинаковых по значению 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.).

Аналогичным образом следует проводить различие между законодательством в области образования и образовательным законодательством. При этом совершенно очевидно, что, если руководство страны не на словах, а на деле намеревается двигаться в направлении создания правового государства, основой федеральной образовательной политики должно быть именно федеральное образовательное законодательство.

### 1

Фундаментом такого законодательства на протяжении уже почти 12 лет является Закон РФ «Об образовании», известный в редакциях от 10.06.1992 № 3266-1 и от 13.01.1996 № 12-ФЗ. В свое время в основу концепции закона была положена социально-либеральная концепция (возможно, точнее было бы сказать — социально-демократическая), ориентированная на две группы ценностей: свободу и социальную защиту участников образовательного процесса.

К либерально-демократическим положениям закона относятся, в частности:

- широкая экономическая автономия, включая налоговые льготы, образовательных учреждений и других некоммерческих образовательных организаций;
- широкий круг академических свобод педагогов и обучающихся (тем более значительный, чем выше уровень образования);
- контроль качества образования, главным образом «на выходе», т. е. по результатам работы и др.

В свое время закон оказался даже более либеральным, чем могло «освоить» образовательное сообщество, сформировавшееся в условиях авторитарной политической культуры.

Доказательством социальной ориентированности закона могут служить установленные в нем:

- право граждан на общедоступное и бесплатное полное среднее и начальное профессиональное образование;
- аналогичное право, предоставляемое на конкурсной основе лицам, получающим среднее профессиональное, высшее профессиональное, послевузовское профессиональное образование;
- многочисленные меры социальной поддержки обучающихся, особенно из групп населения, нуждающихся в социальной защите;
- нормы, устанавливающие высокий по отечественным меркам уровень заработной платы и социальных гарантий для педагогов, и др.

На взгляд автора, вершиной образовательного законодательства стало принятие после двукратного преодоления вето Президента Б. Ельцина второй редакции Закона РФ «Об образовании», а затем кривая достижений медленно пошла вниз при некоторых успехах в «арьергардных боях». Ступенями попятного движения стали:

- хроническое неисполнение социозащитных норм закона и провал попыток принятия законодательных актов, направленных на их поэтапную реализацию;
- принятие в конце 1990-х гг. Госдумой второго созыва под давлением Правительства Бюджетного кодекса и связанные с ним ограничения экономической свободы образовательных учреждений;

— введение в действие в начале XXI в. нового Налогового кодекса и резкое сокращение налоговых льгот для организаций, занимающихся образовательной деятельностью, и инвесторов образования;

— явная тенденция к ограничению академических свобод, связанная не только с попытками построения «управляемой демократии», но, среди прочего и с принятием Трудового кодекса.

Очевидно, что наступлению подверглись как социально ориентированные, так и либерально-демократические положения образовательного законодательства. В свою очередь, это стало симптомом «негативной конвергенции» в образовательной политике (впрочем, в меньшей степени, чем в политике вообще), т. е. соединения в ней не лучших, но худших черт советского и постсоветского периодов — бюрократического авторитаризма и нищенского финансирования. Однако на протяжении многих лет борьба между демократическим (социальным) и элитарным направлениями в образовательной политике шла с переменным успехом, тогда как в данный момент страна явно переживает перелом, которого добились сторонники элитарного направления.

## 2

В настоящее время существуют два фактора, способных вызвать перелом в образовательной политике: один — позитивный, но «виртуальный»; другой — реальный, но негативный.

Позитивным фактором, позволяющим резко усилить социальную составляющую образовательной политики, в потенции мог бы стать экономический рост, происходящий в стране на протяжении последних пяти лет. Хотя уровень экономики 1990 г. до сих пор не достигнут, финансовые возможности страны велики, как никогда, в последние 12 лет. В 2001 — 2004 гг. дополнительные доходы только федерального бюджета значительно превысят 800 млрд. руб., а, согласно заявлениям в печати министра финансов России А. Кудрина, стабилизационный фонд Правительства в апреле 2004 г. приблизился к 400 млрд. руб. Все это позволяет существенно увеличить бюджетное финансирование образования, заработную плату педагогических и других работников системы, социальные гарантии для обучающихся.

Однако вместо этого Правительство продолжает политику опережающей выплаты внешних долгов, создания резервных фондов (расходы которых невозможно проконтролировать) и снижения налогов на большой бизнес, ничем не компенсируемое бюджету. Иначе говоря, развитие человеческого потенциала страны приносится в жертву «олигархическому капитализму», а гигантские финансовые ресурсы используются в интересах активной социальной политики плохо, как никогда.

Главным фактором, определившим наступающий перелом в образовательной политике, стали итоги парламентских выборов в декабре 2003 г. и президентских выборов в марте 2004 г.

Приведу результаты уникального исследования, проведенного Комитетом по образованию и науке Госдумы третьего созыва. Это расчет среднего рейтинга поддержки образования фракциями и группами за три года (2000 — 2002 гг.) по результатам всех без исключения голосований по законам и законопроектам, связанным с образованием. Повторю: рейтинг рассчитан по всем голосованиям, чтобы не было соблазна выбрать выгодные одним фракциям и невыгодные — другим: КПРФ +83,7%; Агропромышленная группа +81,4%; «Яблоко» +51,5%; «Российские регионы» +42,6%; Депутаты, не входящие в группы +31,8%; «Отечество — вся Россия» и группа «Народный депутат» +28,3%; «Союз правых сил» +20,9%; ЛДПР +9,7%; «Единство — Единая Россия» —7,3% (эта фракция осталась единственной с отрицательным рейтингом, т. е. голосовала против образования чаще, чем за него).

Учитывая, что аналогичная картина наблюдалась и по социальному законодательству в целом, приходится констатировать, что российская «управляемая демократия» среди прочего отличается от политических систем индустриально развитых государств следующим парадоксом: чем хуже партия голосует за народ, тем лучше народ голосует за партию!

Другой, не менее важный парадокс выражается формулой: на Западе партия власти — это партия, которая имеет власть; в России «партия власти» — это партия, которую имеет власть. Вполне логично, что, получив фактически однопартийную Думу, полностью

зависимую от Администрации Президента и Правительства, отечественные экономические радикалы, «приватизировавшие» звание реформаторов, сочли политический момент крайне благоприятным для осуществления антисоциального перелома в социальной политике вообще и в образовательной в частности: рейтинг Президента высок; до новых выборов далеко, а память у народа «девичья»; влияние политической оппозиции в Парламенте и вне его предельно ослаблено.

### 3

Весной 2004 г. непосредственно после президентских выборов обозначились две реальные угрозы разрушения фундамента образовательного законодательства:

- 1) блок законопроектов группы И. Шувалова, Я. Кузьмина, Л. Яковсона;
- 2) законопроект «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесенный Правительством РФ в Государственную Думу 31 мая.

Назовем лишь наиболее важные (т. е. наиболее разрушительные) из этих предложений.

Объективности ради стоит сказать, что, во-первых, законопроекты группы Шувалова в настоящее время еще не рассмотрены Правительством, а во-вторых, среди них есть такие, которые при определенной юридико-технической доработке могут стать приемлемыми для образовательного сообщества и даже принести образованию известную пользу. Так, заслуживает безусловной поддержки предложение вне конкурса принимать на бюджетные учебные места «контрактников», отслуживших в армии установленный срок, и создавать для них специальные подготовительные отделения. Это не только повысит престиж армии, но и уменьшит неравенство возможностей в сфере образования: не секрет, что современная российская армия по преимуществу «рабоче-крестьянская».

В общем позитивно может быть оценен и законопроект, предоставляющий право заниматься деятельностью в сфере дополнительного образования необразовательным организациям при условии создания ими специальных образовательных подразделений и получения соответствующей лицензии. Это можно рассматривать как шаг (хотя и достаточно маленький) в направлении реализации известного лозунга ЮНЕСКО «Образование через всю жизнь».

Однако в целом в законопроектах группы Шувалова, безусловно, преобладает элитарное направление. Вот лишь три тому примера в порядке возрастания ожидаемого негатива.

Пример первый — «двухуровневая» система высшего профессионального образования по принципу «усеченного конуса». Согласно соответствующему законопроекту, в отличие от закона действующего, такая система, предполагающая бакалавриат и магистратуру, не просто вводится, как в свое время кукуруза «от Москвы до самых до окраин», но после бакалавриата должен проводиться новый конкурс и, соответственно, отсеив студентов. В результате диплом специалиста получают не более 40%, а диплом магистра — не более 30% из числа закончивших первую ступень. Если учесть, что бакалавры уже испытывают в настоящее время серьезные проблемы с трудоустройством, предлагаемая «новелла» явно уменьшает «стартовые возможности» значительной части молодежи и идет вразрез с задачами формирования «общества знаний».

Пример второй — введение образовательных ваучеров.

Идея введения образовательных ваучеров занимала ключевое место в правительственной стратегии реформирования образования начиная с 1992 г. На рубеже веков эта идея была возрождена в более мягкой форме концепции государственного именного финансового обязательства (ГИФО), которое отличается от обычного ваучера, во-первых, персональным характером, а во-вторых, неодинаковыми размерами денежного эквивалента, который увязан с результатами единого государственного экзамена (ЕГЭ).

На взгляд автора, заложенная в законопроекты группы Шувалова идея ГИФО приведет к отрицательным образовательным результатам по следующим причинам:

1. Отсутствие мирового опыта. Как известно, эксперименты по введению системы образовательных ваучеров проводились в ряде штатов США, однако исключительно в области общего образования, но не в высших учебных заведениях. Экспериментировать же с финансами при их остром дефиците, причем впервые в мире, крайне опасно.

2. Прямая угроза сокращения числа бесплатных для граждан учебных мест. Возможность такого сокращения содержит в себе уже концепция единого экзамена, однако при ее связке с концепцией ГИФО эта возможность с большой вероятностью превращается в действительность. Учитывая, что доля «бюджетных студентов» среди лиц, получающих образование в различной форме (очной, очно-заочной, заочной) неодинакова, одна из возможных схем уменьшения ответственности государства за реализацию прав граждан на высшее образование состоит в том, чтобы обеспечивать посредством ГИФО обучение по очно-заочной и заочной формам в большей мере, чем по очной.

3. Рост неравенства прав в области образования. Очевидно, что при более или менее одинаковых природных задатках результаты ЕГЭ в среднем окажутся выше у детей из семей с высокими доходами. Именно такие семьи имеют возможности:

- отдавать детей в школы с программами повышенной сложности или с высококвалифицированным педагогическим коллективом и «софинансировать» их обучение;
- нанимать квалифицированных репетиторов для подготовки к единому экзамену;
- находить знакомства в комиссиях, принимающих ЕГЭ, или прямо давать взятки.

Все эти факторы действуют и при существующей системе, однако ГИФО способно увеличить неравенство в связи с предполагаемым сокращением общего числа бесплатных учебных мест и жесткой увязкой оплаты за обучение с результатами ЕГЭ. В итоге дети из семей с высокими доходами в большинстве своем будут учиться бесплатно или «малоплатно», тогда как большинству семей с низкими доходами придется либо платить за образование своих детей, либо отказаться давать им высшее образование.

Пример третий — изменение статуса учреждений на некоммерческие образовательные организации.

С упорством, достойным лучшего применения, Правительство не хочет услышать голос образовательного сообщества, которое в абсолютном своем большинстве прекрасно понимает, что названное выше изменение породит негатив тройкого рода.

Во-первых, оно приведет к утрате целого ряда скромных завоеваний образовательного законодательства. Как известно, отсрочка от военной службы, стипендии и другие социальные гарантии для обучающихся, уровень зарплаты педагогов, еще оставшиеся налоговые льготы установлены федеральными законами именно для образовательных учреждений, для тех, кто в них учится или учит. К образовательным организациям с особым статусом все это отношения не имеет.

Во-вторых, статья 39 Закона РФ «Об образовании» устанавливает запрет на приватизацию образовательных учреждений, который на организации не распространяется. Следовательно, изменение статуса — это шаг к новому витку попыток приватизации, тем более что по отношению к организации учредитель не несет субсидиарной ответственности, а это открывает дорогу банкротству.

В-третьих, статья 43 действующей Конституции, как бы плохо написана она ни была, гарантирует определенные права гражданам, обучающимся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, но ничего не гарантирует тем, кто будет учиться в специализированных некоммерческих организациях. Другими словами, речь фактически идет о попытке отмены конституционных гарантий одного из главных прав человека.

\* \* \*

Однако главная угроза разрушения фундамента образовательного законодательства в настоящее время исходит не от законопроектов группы Шувалова, но от упомянутых выше законодательных предложений Правительства РФ.

Эти предложения обосновываются необходимостью приведения ныне действующего законодательства в соответствие с Федеральным законом от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Однако, как уже говорилось, это лишь повод. Подлинная же причина предложенных «нововведений» — желание экономических правых радикалов еще более освободить государство от социальной ответственности.

сти за своих граждан, а тем самым — еще больше уменьшить налоговую нагрузку для большого бизнеса, включая так называемых олигархов, с которыми в последние месяцы так демонстративно борется власть, но только в случае их политической нелояльности.

400-страничным (с приложениями 600-страничным) правительственным законопроектом предлагается, в частности, отменить:

— Федеральный закон от 01.08.96 № 107-ФЗ (в редакции от 07.08.2000 № 122-ФЗ) «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, в учреждениях начального, профессионального и среднего профессионального образования». После предыдущей «резекции» со стороны Правительства и верного ему парламентского большинства этот закон предусматривает выделение на каждого ребенка за счет федерального бюджета полутора рублей на питание в день и столько же — за счет субъектов РФ. Но новому Правительству даже это, видимо, кажется непростительной роскошью;

— Федеральный закон от 28.05.99 № 102-ФЗ «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях». — Предусматривает право детей из малообеспеченных семей ездить на железнодорожном транспорте за полцены с 1 октября по 15 мая и один раз — с 1 мая по 1 октября. Учтем, что российские железные дороги — это теперь «Открытое акционерное общество». Они должны давать прибыль, а следовательно, после отмены закона на льготы за их счет малообеспеченным детям рассчитывать вряд ли придется;

— Постановление Верховного Совета РФ от 06.03.1992 № 2464-1 «Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений». — Безусловно, приведет к повышению родительской платы в детских садах и яслях, к сокращению в них числа детей и дальнейшему ухудшению их подготовки к школе;

— Закон РСФСР от 21.12.1990 № 438-1 «О социальном развитии села». — Этим законом, среди прочего, установлены 25%-ная надбавка к зарплате для сельской интеллигенции и других работников бюджетной сферы, а также меры государственной поддержки молодых специалистов на селе. Если вспомнить, что доля расходов федерального бюджета на поддержку сельского хозяйства сократилась с 19,2% в 1990 г. до 1,3% в 2004 г. (т. е. в 15 раз, а с учетом сокращения в реальных деньгах самого бюджета — в несколько десятков раз) и что долги крестьян государству с весны 2000 г. до весны 2003 г. (т. е. за три урожайных года) выросли более чем вдвое, становится очевидным: кроме государства, сельскую интеллигенцию поддерживать некому, а отмена социальных гарантий окончательно превратит учителя, врача, работника культуры на селе, говоря словами классика, в пролетария с земельным наделом — только пролетария умственного труда!

Важно понять: Правительство не случайно внесло свои предложения именно сейчас, когда в Госдуме ко второму чтению готовятся законопроекты о внесении изменений в бюджетное и налоговое законодательство связанные с принятием упомянутых выше ФЗ № 95 и № 131. Отмена перечисленных и многих других действующих законов будет означать лишь одно: никаких средств субъектам РФ для того, чтобы сохранить предусмотренные этими законами социальные гарантии, Минфин выделять не собирается, хотя все возможности для этого в бюджете страны есть.

Однако продолжим «расстрельный» список законов, «приговоренных к ликвидации»:

— Федеральный закон от 16.05.1999 № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию». Этот закон содержит следующие важнейшие положения:

1) бессрочный мораторий (т. е. фактический запрет) на приватизацию в сфере образования. Видимо, абсурдная идея такой приватизации, не встречавшаяся нигде в мировой практике и отвергнутая Россией в 1990-х гг., опять кому-то не дает покоя. Более того, на заседании Правительства 15 апреля министр финансов А. Кудрин «озвучил» предложение приватизировать все бюджетные организации, в которых внебюджетные доходы превышают 50%. Если команда будет исполнена, под приватизацию попадут большинство ведущих вузов, научных и медицинских организаций, почти все национальное достояние России, включая МГУ, Большой театр и Эрмитаж;

2) возможность передачи учебных заведений с бюджета на бюджет только по согласованию между исполнительными органами власти соответствующих уровней (например,



федерального и субъекта федерации, субъекта федерации и органа местного самоуправления и т. д.) с учетом мнения трудового коллектива. Это положение действительно противоречит президентскому ФЗ № 95, предусматривающему принудительную передачу субъектам федерации техникумов и ПТУ всех сразу «скопом»;

3) запрет на ликвидацию учебных заведений без согласия законодательного органа соответствующего уровня или его профильного комитета (комиссии). Согласно этому положению, сельскую школу нельзя закрыть без решения районного совета, областное педагогическое училище — без согласия законодательного органа власти региона, а федеральный вуз — без согласия Госдумы и Совета Федерации либо их профильных комитетов. Ясно, что такое положение мешает тем, кто запланировал в 2005 г. ликвидацию передаваемых на региональный уровень техникумов и ПТУ.

Не лучше, если не хуже, предложения Минфина, касающиеся внесения изменений в действующие законы. Так, из Закона РФ «Об образовании» предлагается исключить:

— положения о Федеральной программе развития образования (пп. 2, 3, 4 ст. 1). — Через ФПРО прошла, между прочим, основная часть компьютеризации сельской школы;

— статью 40 «Государственные гарантии приоритетности образования», включающую положения о налоговых льготах для учебных заведений, гарантии выделения из федерального бюджета не менее 3% его расходной части на нужды высшего образования и т. п. — Гигантский шаг к вытеснению бесплатного для гражданина образования платным;

— статью 44 «Материально-техническая база образовательного учреждения»;

— гарантии права граждан на получение образования в негосударственных школах п. 4 статьи 5, пп. 6 и 7 статьи 41). — Противоестественное стремление одновременно к приватизации государственного образования и к «зажиму» образования негосударственного характерно для российского Правительства уже в течение нескольких лет;

— положение, согласно которому средние ставки педагогов в образовании должны быть выше средней заработной платы в промышленности (пп. 2, 3, 4 статьи 54). — Заставляет интеллигенцию оставить надежду на нормальную зарплату, по крайней мере, при данном Правительстве и Президенте.

Стоит заметить: правительственный законопроект направлен на разрушение не только социальных (гарантирующих социальные права обучающихся и педагогов), но и либерально-демократических (в частности, гарантирующих экономическую самостоятельность образовательных учреждений) норм действующего образовательного законодательства. Законопроект нельзя назвать ни социальным, ни либеральным. Его квинтэссенция и пафос — торжество псевдорыночной бюрократии, пережившей революцию и контрреволюции, невиданный экономический кризис и новый нефтяной бум, период «демократии без берегов» и возвращения к разного рода «вертикалям».

Если «апрельские тезисы» Татьяны Голиковой станут законом (а вероятность реализации такого сценария чрезвычайно высока), легко дать прогноз насчет того, какие группы населения понесут потери и какие именно:

— 29 млн. работников, имеющих зарплату ниже прожиточного минимума, — все шансы, что она когда-нибудь станет выше. Более того, поскольку правительственный проект отменяет обязательный минимум зарплаты в стране, его можно будет спокойно опускать ниже современных 600 руб.;

— примерно 15 млн. работников бюджетной сферы (учителя, врачи, ученые, работники культуры и социальной защиты) — все федеральные гарантии в области оплаты труда. Поскольку ответственность за зарплату «бюджетников» полностью «сбрасывается» в регионы, а необходимых для этого денег региональные власти не получают, разницей в уровне зарплаты по субъектам федерации только вырастет, а ждать ее повышения в большинстве из них предстоит многие годы. Думаю, «реформаторы новой волны» опять будут спрашивать носителей «серого вещества» нации: если вы такие умные, то почему такие бедные? И самое печальное, что по отношению к голосовавшим за «партию власти» этот вопрос окажется справедливым;

— около 9,5 млн. ветеранов труда и столько же тружеников тыла — все существующие льготы, кроме жилищно-коммунальных. — Их просто-напросто отменяют без всяких компенсаций. Правда, Правительство обещает, что деньги на реализацию или компенсацию льгот в следующем году получают регионы. Однако до сих пор не ясно, сколько бу-

дет денег и будут ли они вообще. При полупустых бюджетах многие регионы наверняка поступят согласно известной формуле: нет федерального закона — нет льгот и компенсаций;

- более 10,5 млн. инвалидов, 100 тыс. участников и почти 1 млн. инвалидов Великой Отечественной войны, 4240 героев Советского Союза и героев России — все льготы (кроме коммунальных) при явно недостаточных денежных компенсациях. Так, инвалиду с третьей степенью утраты трудоспособности взамен льгот обещают прибавить к пенсии 1400 руб., со второй степенью — 1000 руб., с первой степенью — 800 руб., а инвалиду без трудоспособности (оказывается, такие тоже бывают!) — 500 руб. Сейчас у доброй половины таких людей только на лекарства денег уходит больше;

- 22 млн. семей, получающих детские пособия, — всякие надежды на их близкое повышение, а в некоторых регионах — и на своевременную выплату. Это прямо следует из решения Правительства и думского большинства передать финансирование таких пособий региональным бюджетам, в большинстве своем дотационным или депрессивным;

- почти 1,5 млн. ребят, обучающихся в 90% ПТУ, и 1 млн. 250 тыс. студентов половины сузов, которые в 2005 г. будут переданы в регионы без достаточного финансирования;

- более 3,5 млн. внебюджетных студентов государственных и негосударственных вузов, которым придется платить больше за обучение в связи с предполагаемой отменой еще оставшихся налоговых льгот для образовательных учреждений. Льгота по налогу на имущество действует до 2006 г. и, по оценкам экспертов, в денежном выражении примерно равна фонду оплаты труда в системе образования; льготу по налогу на добавленную стоимость Правительство также предлагает отменить. И т. д., и т. п., и пр.

Есть все основания утверждать, что правительственный законопроект представляет собой попытку радикального антиконституционного переворота в социальном строе общества.

Это **попытка** переворота в социальном строе общества, поскольку затрагиваются интересы более 3/4 населения России (вместе с членами семей). По оценкам экспертов газеты «Известия», только отмена льгот или замена их компенсациями повлияет на жизнь 103 млн. человек.

Это попытка **радикального переворота**, поскольку систему социальной защиты, созданную в советский период и в первые годы послесоветского периода, предполагается не реформировать постепенно, но «отменить» мгновенно, с 1 января 2005 г., лишь в ничтожной части заменив ее новой, никак и никем не апробированной системой.

Это попытка переворота **антиконституционного**, так как предложенный законопроект совершенно очевидно противоречит следующим статьям Конституции:

- статье 7, определяющей Россию как социальное государство;
- части 2 статьи 55, запрещающей принимать в стране законы, ограничивающие права и свободы граждан;
- статьям 7 и 37, обязывающим устанавливать единую для страны минимальную зарплату;
- статье 114, обязывающей Правительство проводить единую федеральную социальную политику, в том числе в области образования и науки;
- статье 43, требующей устанавливать федеральные образовательные стандарты (поскольку финансовая ответственность за школу и ПТУ полностью «сбрасывается» в регионы, установление таких стандартов оказывается невозможным), и др.

Самое смешное (сквозь слезы), что все это снова называют реформами. Сквозь слезы, ибо на протяжении уже почти 15 лет каждый раз, когда нас призывали путем реформ двигаться «вперед и выше», в социальном отношении на самом деле неизменно толкали назад и вниз: назад и вниз от сколько-нибудь приличной зарплаты и пенсий, стипендий и пособий, — словом, от скромной по европейским меркам жизни к жизни бедной даже по меркам азиатским.

Предложения Правительства представляют собой ничто иное, как полный разгром системы социальных гарантий в образовательном законодательстве, созданию которой автор этих строк вместе с депутатами и сотрудниками аппарата четырех российских парламентов посвятил последние 14 лет жизни. Знаю, что остановить разгром способно лишь массовое протестное движение образовательного сообщества и интеллигенции в целом,

однако такого движения в стране сегодня нет. Один из товарищей по разработке образовательных законов регулярно повторяет мне: Янцзы руками не остановить! Однако упрямо вспоминаю последнюю мысль Левинсона — героя фадеевского романа «Разгром»: «...нужно было жить и исполнять свои обязанности»...

Опубликовано: Народное образование. 2004. № 7. С. 7—13.

### **ПОГРОМ В ЗАКОНЕ: ЗАЯВЛЕНИЕ ЧЛЕНОВ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ОБРАЗОВАНИЮ И НАУКЕ**

В связи с намерением Правительства разрушить российское социальное законодательство путем отмены 41 социального закона и ликвидации важнейших правозащитных норм в 155 других законах (проект ФЗ № 58338-4 от 31 мая 2004 г.), мы, нижеподписавшиеся депутаты Комитета Государственной Думы по образованию и науке, имеем честь заявить следующее.

1. Правительственный законопроект представляет собой попытку антиконституционного переворота в социальной политике. Это попытка переворота в **социальном строе**, поскольку законопроект затрагивает интересы более трех четвертей населения России.

Если он станет законом, почти неизбежно потеряют:

29 млн. работников с зарплатой ниже прожиточного минимума — все шансы, что она когда-нибудь станет выше. Возможно, во многих регионах она даже будет снижена;

15 млн. учителей, врачей, ученых, работников культуры и социальной сферы — все федеральные гарантии в области оплаты труда. Ответственность за зарплату полностью «сбрасывается» в регионы;

22 млн. семей — всякие надежды на повышение детских пособий, а во многих регионах — и на их своевременную выплату;

9,5 млн. ветеранов труда и столько же тружеников тыла — все льготы, кроме жилищно-коммунальных;

10,5 млн. инвалидов, почти один млн. инвалидов и сто тысяч участников Великой Отечественной войны — все существующие льготы, кроме коммунальных, при явно недостаточных денежных компенсациях.

Это попытка переворота **антиконституционного**, так как предложенный законопроект безусловно противоречит следующим статьям Конституции:

— статье 7, определяющей Россию как социальное государство;

— статьям 7 и 37, обязывающим устанавливать единую для страны минимальную зарплату;

— статье 55, запрещающей принимать в стране законы, ограничивающие права и свободы граждан, ухудшающие их положение;

— статье 114, обязывающей Правительство проводить единую федеральную социальную политику, в том числе в области образования и науки. И т. д., и т. п., и пр.

2. Среди 41 закона, которые требует отменить Правительство:

Федеральный закон «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, в учреждениях начального, профессионального и среднего профессионального образования». — *У распухшего от нефтяных долларов бюджета страны денег на питание детей нет;*

Федеральный закон «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях». — *Малообеспеченные дети на каникулах уже никуда не поедут;*

Постановление Верховного Совета РФ от 06.03.1992 «Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений». — *Безусловно, приведет к повышению родительской платы в детских садах и яслях, к сокращению в них числа детей и дальнейшему ухудшению их подготовки к школе;*

Закон РСФСР «О социальном развитии села». — *Более миллиона сельских учителей, врачей и работников культуры потеряют 25% надбавку к зарплате, а педагоги и медики — еще и коммунальные льготы;*

Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию». — *Теперь образовательные уч-*

*реждения можно будет закрывать, не спрашивая законодательную власть, без финансирования сбрасывать в регионы, не спросив их согласия.*

Более того, на заседании Правительства 15 апреля Министр финансов А. Кудрин «озвучил» предложение приватизировать все бюджетные организации, в которых внебюджетные доходы превышают 50%. Если команда будет исполнена, под приватизацию попадут большинство ведущих вузов, научных и медицинских организаций, почти все национальное достояние России, включая МГУ, Большой театр и Эрмитаж.

**3.** Помимо уничтожения социальных законов целиком, Правительство предлагает исключить из действующих законодательных актов:

- положение о Федеральной программе развития образования. — Через нее прошла, между прочим, основная часть компьютеризации сельской школы;

- статью «Государственные гарантии приоритетности образования» целиком;

- статью «Материально-техническая база образовательного учреждения» целиком;

- обязательство государства оказывать нуждающимся социальную поддержку в период обучения;

- запрет на сокращение бюджетных учебных мест для студентов. — Гигантский шаг к вытеснению бесплатного образования в стране при низких доходах населения;

- положение об обязанности государства выделять на науку не менее 4% расходной части бюджета страны. — В настоящее время около 2%, и даже Совет Безопасности обещал удвоить показатель к 2010 г.;

- все упоминания о налоговых льготах. — Если действующие льготы по налогу на добавленную стоимость и налогу на имущество будут отменены, 3,5 млн. внебюджетных студентов государственных и негосударственных вузов придется платить за образование много больше, чем сейчас;

- финансовые гарантии права граждан на получение образования в негосударственных школах. — Часть таких школ просто будет закрыта;

- все, что касается заработной платы педагогов и, в частности, положение о том, что средние ставки в образовании должны быть не ниже средней зарплаты в промышленности. — Заставляет педагогическую и научную интеллигенцию оставить надежду на нормальную жизнь.

Кроме того, почти 1,5 млн. учащихся ПТУ и 1, 25 млн. студентов ссузов, которые в 2005 г. будут переданы в регионы без достаточного финансирования, рискуют остаться без профессии и диплома.

**4.** Разрушению подвергаются не только социальные, но и либерально-демократические нормы законодательства. На уровне закона научные организации и образовательные учреждения резко ограничиваются в возможности зарабатывать деньги, использовать для этого имущество (в том числе путем сдачи его в аренду), самостоятельно распоряжаться тем, что заработано. Иначе говоря, образованию и науке по-прежнему не собираются давать «рыбы», но к тому же отнимают и «удочки».

**5. Правительственный законопроект — не социальный и не либеральный.** Это реванш торжествующей бюрократии, которая возродилась и, как гидра, многократно умножилась, пережив революции и контрреволюции, невиданный экономический кризис и нефтяной «бум».

Это настоящий закон о погроме социальной сферы, включая образование и науку, неслыханный погром в законе всего, что касается развития человеческого потенциала страны, а значит — ее будущего.

**6. Мы призываем образовательное и научное сообщество:**

- *выразить недоверие* каждой фракции, каждому депутату Государственной Думы, независимо от политической ориентации, которые проголосуют за правительственный законопроект;

- **предупредить** все фракции и всех депутатов, что такое недоверие будет им выражено;

- **принять участие** в акциях протеста, какие бы политические силы и социальные организации их ни проводили;

- **направлять** письма и телеграммы протеста в адрес Президента РФ, руководителей Правительства, Совета Федерации и Государственной Думы;

- **требовать** вынесения основных положений правительственного законопроекта на общенародный референдум.

Со своей стороны мы сделаем все возможное, чтобы закон о погроме не стал погромом в законе.

Члены Комитета Государственной Думы по образованию и науке:

**Алферов Ж. И.,**

вице-президент Российской академии наук,  
лауреат Нобелевской премии

**Денисов О. И.,**

председатель Российской Ассоциации Профсоюзных организаций студентов (РАПОС),  
кандидат психологических наук, зам. пред. Комитета

**Заповлев М. М.**

**Зюганов Г. А.,**  
доктор философских наук

**Кондауров А. П.**

**Мельников И. И.,**  
профессор МГУ им. М. В. Ломоносова,  
председатель Комитета в 1996—2002 гг.

**Смолин О. Н.,**

доктор философских наук,  
член-корр. РАО,  
первый зам. председателя Комитета

Опубликовано: Учительская газета. 2004. № 27. С. 8—9.

#### **КОНТРЕФОРМА ОБРАЗОВАНИЯ: ИТОГИ ЛЕТНИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ БАТАЛИЙ**

Летом в Парламенте лихорадочными темпами шла работа над правительственным законопроектом, ныне — Федеральным законом от 22.08.04 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который власть окрестила «законом о льготных выплатах», а оппозиция и немногие оставшиеся независимые журналисты — «законом об отмене льгот», «апрельскими тезисами» Голиковой (в честь заместителя Министра финансов) и даже «погромом в законе».

Что же сулит населению России в 2005 г. этот закон, наспех склепанный, подобно бракованному телевизору советского периода в предпоследнюю ночь перед новогодними праздниками?

Посаженные на «информационную диету» российские граждане постоянно слышат от представителей Правительства, что принятие закона стало прорывом в социальных реформах, а от парламентских единороссов, — что закон сохранил все существующие социальные гарантии и льготы. Слышат, но не очень верят: согласно одному из социологических опросов, даже в части замены льгот денежными компенсациями закон поддерживают лишь 25% населения, тогда как против выступают 58%. Действительно, под давлением массовых акций протеста и социально-ориентированных депутатов Правительство пошло на существенные уступки. Удалось, в частности:

— сохранить в Трудовом кодексе положение о минимальной заработной плате, обязательной во всех регионах страны. Увы, эта минимальная зарплата составляет по-прежнему 600 руб., тогда как в единственном московском приюте для бездомных животных на содержание одной бродячей собаки в месяц выделяется 1800, а бродячей кошке — 1050 руб. Предложенная мною поправка № 882 о том, чтобы минимальная заработная плата сравнивалась с прожиточным минимумом не позднее 1 января 2007 г., 3 августа была провалена думским большинством. За поправку проголосовали: КПРФ — 98%; «Родина» — 94,9%; депутаты, не вошедшие в группы — 73,3%; «Единая Россия» — 2%; ЛДПР — 0;



— запретить снижение зарплаты работникам бюджетной сферы в 2005 г. В условиях разрушения Единой тарифной сетки это существенно, хотя, честно говоря, понижать зарплату дальше некуда;

— ввести так называемый социальный пакет для инвалидов всех категорий, участников Великой Отечественной войны и других социально незащищенных групп населения. Правда, как он будет работать, никому не ведомо, ибо, в отличие от медицинских, социальные эксперименты проводятся сразу на людях, причем в масштабе всей страны и т. п.

Однако упорно распускаемые государственными СМИ слухи о том, что во втором чтении закон приобрел «человеческое лицо», явно преувеличены. В результате его принятия, как и прежде, теряют или рискуют потерять:

— 15 млн. учителей, врачей, ученых, работников культуры и социальной сферы — все федеральные гарантии в области оплаты труда. За исключением тех, кто работает в федеральных учреждениях, ответственность за их зарплату полностью «сбрасывается» в регионы. «Утешительный приз» в виде рекомендаций трехсторонней комиссии, которые должны учитываться региональными властями, в стране, где не исполняются даже законы, выглядит просто смешно. Попытка же сохранить федеральные гарантии оплаты труда для работников бюджетной сферы большинством Думы поддержана не была. За поправку № 2978 проголосовали: КПРФ — 90,2%; депутаты, не вошедшие в группы — 80%; «Родина» — 71,8%; «Единая Россия» — 3%; ЛДПР — 0.

— большинство из 22 млн. семей с детьми — всякие надежды на повышение детских пособий, перекладываемых на бюджеты субъектов РФ, а во многих регионах — и на их своевременную выплату;

— 9,5 млн. ветеранов труда и столько же тружеников тыла — льготы, за исключением коммунальных, которые предполагается ликвидировать через год-два другим законом — новым Жилищным кодексом.

Среди массы других антисоциальных положений нового закона отметим лишь два.

Во-первых, с 2005 г. «как класс» ликвидируются ветераны труда. Правда, не методом «раскулачивания», но методом «социальной стерилизации»: новый закон установление этого звания просто не предусматривает.

Во-вторых, отныне не только пенсии, но и иные формы социальной поддержки инвалидам будут устанавливаться в зависимости уже не от группы инвалидности, но от степени утраты трудоспособности. Потенциально пострадать от этого могут не только 10,5 млн. существующих инвалидов, но в еще большей степени те, кто будет получать инвалидность вновь или проходить переосвидетельствование. Опуская подробности этого специального и сложного вопроса, отмечу лишь следующее.

В России появится и с каждым годом будет нарастать категория инвалидов III группы без степени утраты трудоспособности, находящихся в положении полных социальных изгоев: без пенсии, практически без возможности трудоустройства; без прав безработного (соответствующие статьи из федерального закона «О социальной защите инвалидов в РФ» исключены); получающие взамен всех социальных гарантий... 500 руб., а в следующем году, с учетом социального пакета, — даже 50 руб.!

Переходя к специальным вопросам образовательного законодательства, стоит отметить, что в ходе работы над «законом об отмене льгот» профильному думскому Комитету оказалось по силам:

— вернуть в статью 55 Закона РФ «Об образовании» коммунальные льготы для сельских педагогов, правда, за счет региональных бюджетов, у которых денег может не хватить;

— сохранить для образовательных учреждений и научных организаций, хотя и в ограниченных пределах, возможность зарабатывать внебюджетные средства и распоряжаться ими (включая доходы от сдачи имущества в аренду и др.);

— восстановить право негосударственных образовательных учреждений быть собственниками имущества и свободно распоряжаться собственными доходами (в правительственном законопроекте, принятом Госдумой в первом чтении, даже эти права предполагалось ликвидировать, видимо, «за компанию» с государственными учебными заведениями).

Однако, несмотря на все усилия представителей образования в Парламенте:

— 3,5 млн. внебюджетных студентов государственных и негосударственных вузов рискуют получить скачкообразное повышение платы за обучение вследствие предполагаемой отмены налоговых льгот для образовательных учреждений;

— каждому седьмому бюджетному студенту грозит лишение права на бесплатное образование (в законе, правда, сохранена норма, согласно которой Россия обязана обучать за счет федерального бюджета не менее 170 студентов на 10 тыс. населения, однако исключено положение о запрете сокращать такие бюджетные места. Следовательно, Правительство получило право снизить их количество со 196 на 10 тыс. в настоящее время до 170, установленных законом).

Помимо этого, полностью отменены федеральные законы «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию», «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования», «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях».

В тех же законах, которым сохранили жизнь, «ампутированы»:

- статья «Государственные гарантии приоритетности образования»;
- положение, устанавливающее уровень оплаты труда педагогических и иных работников системы образования на уровне не ниже средней в промышленности;
- нормы, устанавливающие право студентов на бесплатный проезд к месту учебы и обратно, а также доплаты к стипендиям на питание. И т. д., и т. п., и пр.

Особый сюжет — судьба Федеральной программы развития образования (далее — ФПРО). Согласно Закону РФ «Об образовании» (в редакциях 1992 и 1996 гг.), эта Программа была призвана служить одним из главных свидетельств того, что государство признает образование одним из главных приоритетов. Единственная из всех аналогичных программ — ФПРО — во-первых, была утверждена федеральным законом, во-вторых, предполагала обязанность Правительства ежегодно представлять Федеральному Собранию доклад о состоянии образовательной политики, и, в-третьих, превосходила другие программы объемом финансирования (более 16 млрд. руб. по сравнению с десятками или сотнями миллионов в рамках других федеральных целевых программ).

«Погром в законе», принятый в 1-м чтении 2 июля 2004 г., выражался, между прочим, и в том, что из Закона РФ «Об образовании», а равно и из Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», предполагалось исключить все упоминания о ФПРО. Понятно, что никакого отношения к распределению полномочий между уровнями власти эти положения не имели (программа-то федеральная и, к тому же, действующая). Возможно, поэтому Правительство приняло нашу поправку о том, чтобы оставить соответствующие статьи Закона РФ «Об образовании» в покое.

Но здесь свершилось «чудо наоборот»: Председатель думского Комитета по образованию и науке Н. Булаев настоял на том, чтобы ФПРО была резко понижена в статусе — до обычной федеральной целевой программы, утверждаемой Правительством. Таких программ десятки, причем каждый год Правительство само определяет, какие из них финансировать полноценным рублем, какие — оставить «на голодном пайке», а какие и вообще игнорировать.

Впервые на памяти моей пятнадцатилетней парламентской работы руководство Комитета по образованию и науке заняло более антиобразовательную позицию, чем исполнительная власть. Не думаю, что вред образованию был причинен намеренно. Скорее, это результата грубого непрофессионализма, но, как известно, невежество не есть аргумент.

Защитники интересов образования в Парламенте продолжали борьбу за них не только на Бюджетном комитете, но и на пленарном заседании Государственной Думы. Только автором этих строк единолично или в соавторстве было предложено 296 поправок социальной направленности, из которых принято — 29. Приведу еще несколько результатов голосований по поправкам, предложенным мною, но рекомендованным к отклонению Бюджетным комитетом, на пленарном заседании Госдумы 3 августа.

Поправка № 543, требующая не вносить изменений в Закон «Об образовании», сохранив его действующую редакцию. Число голосов «за»: КПРФ — 96,1%; «Родина» — 76,9%; депутаты, не вошедшие в группы — 33,3%; «Единая Россия» — 0,3%; ЛДПР — 0.

Поправка № 635, предполагающая сохранение в Законе РФ «Об образовании» статьи 40 «Государственные гарантии приоритетности образования»: КПРФ — 94%; «Роди-

на» — 79,5%; депутаты, не вошедшие в группы — 40%; «Единая Россия» — 0,3%; ЛДПР — 0.

Блок поправок № 3512, 3513, 3514, требующих отказаться от отмены Закона РСФСР «О социальном развитии села» (в котором, между прочим, предусмотрена 25%-ная надбавка к зарплате для сельских учителей, работников медицины и культуры): КПРФ — 96,1%; «Родина» — 84,6%; депутаты, не вошедшие в группы — 40%; «Единая Россия» — 3%; ЛДПР — 0.

Подобных голосований 3 августа были десятки, причем все — с аналогичными результатами: образование последовательно поддерживала фракция КПРФ, немного слабее — «Родина», в меньшей степени — независимые депутаты. Столь же последовательно не поддерживали образование «Единая Россия» и ЛДПР. Поскольку именно эти фракции образуют думское большинство, судьба поправок в защиту образования была предрешена.

Когда радикальные «эконописцы» из высоких правительственных кресел на всех каналах убеждают население, что все льготы и социальные гарантии в следующем году сохраняются, нет ничего лучше, как заглянуть в текст принятого закона. Цитирую пункт 1 статьи 153:

«1. В рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 г. право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых настоящим Федеральным законом нормах, настоящий Федеральный закон не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных настоящим Федеральным законом».

Попытка перевести этот текст с юридического языка на русский приводит к следующим выводам:

1) закон ничего не гарантирует, он лишь не запрещает предоставлять гражданам прежние социальные гарантии (по-видимому, регионам и местному самоуправлению, поскольку федеральная власть с себя такую ответственность снимает);

2) это разрешено в отношении льгот и гарантий, носящих компенсационный характер — новое понятие, которое законодательно нигде не определено и, следовательно, может трактоваться произвольно;

3) сохранить прежние льготы и гарантии дозволено в форме и размерах, предусмотренных настоящим Федеральным законом (т. е. тем самым, который их и отменяет!);

4) наконец, вся эта потрясающая казуистика действует только «в рамках длящихся правоотношений», т. е., по-видимому, когда человек стоял на очереди, работал в данной должности или в данном месте по трудовому договору и т. п. Сохранит ли, например, сельский учитель право на 25%-ную надбавку к зарплате при переезде на новое место работы в другое село, никому не известно.

Чуть лучше написан пункт 2 той же статьи. Он обязывает федеральные, региональные и местные органы власти при издании нормативных правовых актов в связи с принятием данного закона не снижать уровень зарплаты и других социальных гарантий по сравнению с их размерами до 31 декабря 2004 г. Однако поскольку более 40 полномочий в следующем году с федерального уровня передаются в регионы и местному самоуправлению, никто не обязывает их издавать такие нормативные правовые акты, а следовательно, и сохранять действовавшие гарантии!

Стоит отметить, что те же фракции, которые последовательно выступали за отмену или «монетизацию» льгот для ветеранов, инвалидов, «бюджетников», чернобыльцев и т. п., столь же активно поддерживали сохранение льгот для чиновников. Так, 7 июля 2004 г. за Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», не только сохраняющий все льготы для госслужащих, но одновременно увеличивающий для них заработную плату (по некоторым категориям — в 5 раз), голосовали: «Единая Россия» — 98%; ЛДПР — 83%; депутаты, не вошедшие в группы — 6,7%.

Против него, соответственно: «Родина» — 97,4%; КПРФ — 96,1%.

Аналогичным образом поправку № 3498, предусматривающую «монетизацию» льгот для экс-президента Б. Ельцина, 3 августа 2004 г. поддержали: КПРФ — 96%; «Родина» — 89,7%; депутаты, не вошедшие в группы — 40%; «Единая Россия» — 0,7%; ЛДПР — 0.

Оставляя эти результаты без комментариев, замечу лишь, что в данном случае ни правительственным фракциям, ни оппозиции в последовательности не откажешь.

По отношению к действующему до 2005 г. образовательному законодательству новый закон явно представляет собой контрреформу. Разрушению подвергаются не только социальные, но и либерально-демократические нормы законодательства.

В социальном плане системе образования произвели радикальную «резекцию желудка», а заодно — и одного из «легких», существенно ограничив возможность «питаться» и «дышать» за счет бюджетных вливаний. Одновременно в либерально-демократическом плане оказались удаленными многочисленные «мышцы», позволяющие самостоятельно зарабатывать недополученные из бюджетов деньги и распоряжаться ими. Конечно, можно уповать на известную формулу «Несмотря на проведенное лечение, больной остался жив». Однако совершенно очевидно: с приоритетностью образования покончено даже на уровне законодательных деклараций. Семь депутатов — членов комитета Госдумы по образованию и науке, представляющих политическую оппозицию и подписавших подготовленное мною заявление «Погром в законе», отнюдь не сгустили краски: новый закон, с точки зрения образования, оказался худшим из принятых Парламентом на протяжении 15 последних лет.

Опубликовано: Народное образование. 2004. № 9. С. 7—11.

#### **НОВАЯ СИТУАЦИЯ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: ФЕДЕРАЛЬНАЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНЦИИ**

Образовательная политика, включая соотношение ее федерального и регионального аспектов, — одно из центральных направлений внутренней политики современного государства, но вместе с тем и ее производная. Что же касается соотношения федеральных и региональных интересов в российской внутренней политике в целом, то в последнее время центром публичного обсуждения все более становится вопрос о сохранении и укреплении единства страны. Вот лишь некоторые высказывания из нашумевшего интервью руководителя Администрации Президента Российской Федерации Д. Медведева журналу «Эксперт» (2005. № 13, с. 72).

«Консолидация российской элиты возможна только на одной платформе — для сохранения эффективной государственности в пределах существующих границ. Все остальные идеологемы вторичны. За последние годы удалось укрепить единство государства, обеспечить должную стабильность для экономического роста. Но если расслабиться и отдаться на волю волн, последствия будут чудовищными. Распад Союза может показаться утренником в детском саду по сравнению с государственным коллапсом в современной России. И тогда уж плохо будет всем, в том числе нашим ближним и дальним соседям».

В этой связи небесполезно еще раз напомнить заочную дискуссию позапрошлого века между знаменитым немецким политиком Отто Бисмарком и не менее известным русским поэтом Федором Тютчевым. Последний изложил суть спора в четырех стихотворных строках:

«Единство, — возвестил оракул наших дней, —  
Быть может спаяно железом лишь и кровью...»  
Но мы попробуем спаять его любовью, —  
А там увидим, что прочней...<sup>1</sup>

Как представляется, в настоящее время во внутренней политике российская власть склоняется, скорее, к Бисмарку, чем к Тютчеву. Действительно, с одной стороны, в моде разного рода «вертикали власти», включая переход от выборности губернаторов к их фактическому назначению, а с другой, — решения в области социальной политики, включая Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ<sup>2</sup>, ведущие к разделу (если не к расколу) единого социального пространства страны. Напомню, что по 122 закону в компетенцию регионов и на региональное финансирование переданы:

<sup>1</sup> Тютчев Ф. И. Святителище души. М.: ИЦ «Классика», 2002. С. 337.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607; Российская газета. 2004. № 188.

— *труженики тыла*<sup>1</sup> — как будто они защищали от фашистов Московскую область или Хабаровский край, а не работали под лозунгом «Все для фронта, все для победы!»;

— *репрессированные*<sup>2</sup> — как будто Иосиф Сталин был не главой государства, а губернатором Магаданской области;

— *детские пособия*<sup>3</sup> — хотя при региональной системе финансирования в конце 1990-х гг. долги по ним превышали 33 млрд. руб., а размер основного пособия остается на уровне около 2 евро (70 руб.). Отныне в стране нет больше детей России, есть лишь дети Тульской, Омской области или Краснодарского края; и т. д. и т. п. Между прочим, доля детей (т. е. лиц до 18 лет) в составе населения России около 19%, тогда как затраты на их поддержку, по оценкам экспертов, составляют в консолидированном бюджете не более 11%<sup>4</sup>.

В полном объеме те же тенденции наблюдаются в политике образовательной. Так, в результате принятия упомянутого выше закона № 122-ФЗ:

1) *Ликвидированы государственные гарантии приоритетности развития образования* — вместе с одноименной статьей 40 Закона РФ «Об образовании» (в редакции 12.01.1996 г.)<sup>5</sup>. Декларация о том, что государство провозглашает сферу образования приоритетной, в статье 1 Закона сохранилась, однако гарантии этой приоритетности, включая обязательства государства выделять на образование определенную долю расходов федерального и консолидированного бюджетов, предоставлять образовательным учреждениям налоговые льготы и т. п., из текста исключены полностью. Очевидно, что это грозит снижением темпов роста бюджетных расходов на образование, скачкообразным повышением платы за обучение для 3,5 млн. внебюджетных студентов государственных и негосударственных вузов и т. п.

2) *Из закона изъято положение о том, что федеральные нормативы финансирования являются для образовательных учреждений нефедерального ведения минимально допустимыми*<sup>6</sup>. Согласно экспертным данным, в настоящее время разрыв в уровне финансового обеспечения в расчете на одного обучающегося между регионами России составляет 7—8 раз<sup>7</sup>, и легко прогнозировать дальнейший рост неравенства прав граждан в области образования.

3) *Подверглись «секвестру» федеральные социальные гарантии для обучающихся в нефедеральных образовательных учреждениях*. Среди них, в частности, пункт 5 статьи 5 Закона РФ «Об образовании»<sup>8</sup>, устанавливающий, что «в целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования». 122 закон ввел в этот пункт следующую поправку: «Категории граждан, которым предоставляется данная поддержка, порядок и размеры ее предоставления устанавливаются федеральными законами для федеральных государственных образовательных учреждений, законами субъектов Российской Федерации для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений».

4) *Уничтожены федеральные гарантии финансирования аккредитованной негосударственной школы (пункт 4 статьи 5 Закона РФ «Об образовании» в прежней редакции)*. В результате в абсолютном большинстве российских регионов, за исключением Москвы, под угрозой закрытия оказались именно те негосударственные общеобразовательные учреждения (в том числе православные, учрежденные общественными организациями инвалидов), которые осуществляли обучение детей из семей с низкими доходами, детей с ограниченными возможностями здоровья и т. п. В то же время элитарные школы, ориенти-

<sup>1</sup> Федеральный закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г., п. 15 ст. 44.

<sup>2</sup> Там же. П. 4 ст. 6.

<sup>3</sup> Там же. П. 2 ст. 53.

<sup>4</sup> Выступление депутата Государственной Думы Дмитриевой О. Г. на пленарном заседании Государственной Думы 12 ноября 2004 года.

<sup>5</sup> Федеральный закон № 122-ФЗ от 22.08.2004 п. 20 ст. 16.

<sup>6</sup> Там же. П. 21 ст. 16.

<sup>7</sup> По данным А. В. Шишлова (<http://www.shishlov.info/education/exam/print.phtml>).

<sup>8</sup> Федеральный закон № 122-ФЗ от 22.08.2004 п. 4 ст. 16.



рованные на высокодоходные группы населения, просто повысили плату за обучение. Ситуация усугубляется тем, что даже в регионах (например, Московская область), которые хотели бы сохранить финансирование негосударственного образования, такие попытки опротестовываются прокуратурой как нецелевое использование средств, хотя в соответствии с п. 1 ст. 153 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ в рамках длящихся правоотношений (т. е. для лиц, получающих образование в негосударственных образовательных учреждениях на 31 декабря 2004 г.) данный закон не может рассматриваться как препятствующий осуществлению таких компенсаций как финансирование негосударственного образования. Между тем в различных федеральных органах исполнительной власти нет единой позиции по данному вопросу. Так, представители Минфина на заседаниях Государственной Думы не раз утверждали, что права финансирования дополнительных социальных гарантий в пределах имеющихся собственных бюджетных средств регионы полностью сохранили, с другой стороны Минюст в ответ на запрос депутатов вместо ссылки на упомянутый выше п. 1 ст. 153 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ представил неопределенный ответ со ссылкой на ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

5) *Аннулированы федеральные гарантии оплаты труда работников системы образования, за исключением федеральных образовательных учреждений*<sup>1</sup>. В результате в 2005 г. очередное повышение заработной платы в бюджетной сфере происходило уже не одновременно 1 января, но в течение нескольких месяцев — до 1 мая, в зависимости от возможностей региона. Естественно, и по этому важному социальному показателю региональные различия с принятием закона еще более возрастут.

6) *Исключены из законодательства гарантии уровня заработной платы педагогических работников, включая главную из них — положение о том, что средние ставки педагогов не могут быть ниже средней зарплаты в промышленности*<sup>2</sup>. Напомню: в 1940 г. зарплата работников образования практически равнялась ее уровню в промышленности; в 1970 г. составляла 72,7%; в 1990 г. — 65%<sup>3</sup>; в настоящее время она опустилась почти до 50%<sup>4</sup>. Учитывая, что в индустриально развитых странах мира зарплата педагогических работников выше средней по стране, совершенно очевидно, что и в этом отношении российские «реформы» имеют противоречивый характер.

7) *Ликвидированы установленные ст. 25 Федерального закона «О социальном развитии села» от 21 декабря 1990 года № 438-1 обязательные 25%-ные надбавки для сельских педагогов (равно как и медиков, и работников культуры) — вместе с самим законом*<sup>5</sup>. По этой причине легко прогнозировать дальнейший рост дефицита педагогических кадров в сельской местности.

8) *Отменены федеральные гарантии (п. 8 ст. 55 Закона РФ «Об образовании») компенсаций педагогам за приобретенную ими методическую литературу (за исключением работающих в федеральных образовательных учреждениях)*<sup>6</sup>, что при дефиците средств в региональных бюджетах может привести к фактическому уменьшению реальных доходов педагогических работников.

9) *Резко сокращены федеральные гарантии коммунальных льгот для сельских педагогов.* Эти гарантии восходят еще к дооктябрьскому периоду и сохранялись при царях и генеральных секретарях. «Отредактированный» же Правительством и большинством IV Думы абзац третий пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» теперь определяет, что «размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации».

<sup>1</sup> П. 13 ст. 28 Закона Российской Федерации «Об образовании».

<sup>2</sup> П. 29 ст. 16 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

<sup>3</sup> См. *Смолин О. Н.* Знание — свобода. М., 1999, с. 164.

<sup>4</sup> По данным Федеральной службы государственной статистики в 2003 г. это отношение составило 51%.

<sup>5</sup> Пункт 1 ст. 156 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

<sup>6</sup> Там же. П. 30 ст. 16.

В итоге и в этом отношении законодательство субъектов федерации превращается в «лоскутное одеяло»: в одних регионах льготы сохраняются в натуральной форме при крайне различных социальных нормах льготированной жилплощади, в других вводятся денежные компенсации, также весьма различающиеся в размерах. Известны случаи, когда эти компенсации составляют 300 руб., т. е. не более 1/3 от реальных затрат.

10) «Вне закона» оставлены региональные и муниципальные вузы. На заседании бюджетного Комитета в ответ на настойчивые вопросы автора, что намерено делать Правительство с пятьюдесятью региональными вузами и двадцать одним вузом, находящимся в ведении местного самоуправления, замминистра финансов Т. А. Голикова ответила примерно следующее: это не наши проблемы; если хотят, пусть передают нам вместе с деньгами. С большим трудом в переходные положения закона № 122 удалось «завести» поправку, устанавливающую срок заключения договоров о такой передаче до 1 января 2007 г.<sup>1</sup> Картина становится и вовсе абсурдной, если учесть, что двумя месяцами спустя Минобразования и науки в основном одобрило «Концепцию участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования», предполагающую передачу большей части федеральных вузов... в регионы!<sup>2</sup>

Многие эксперты полагают, и не без оснований, что ФЗ № 122 противоречит следующим положениям Конституции:

- статье 7, определяющей Россию как социальное государство;
- статье 43, гарантирующей получение на конкурсной основе бесплатного высшего профессионального образования в том числе в муниципальных образовательных учреждениях;
- пункту 2 статьи 55, согласно которому «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина»;
- статьям 72 и 76, согласно которым, общие вопросы образования, в том числе профессионального образования, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поэтому отказ от регулирования в федеральном законе этих вопросов противоречит Конституции РФ и нарушает права граждан в этой сфере;
- статье 114, обязывающей Правительство обеспечивать проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области образования и науки. И т. д., и т. п., и пр. [...]

Помимо принятых законов, следует иметь в виду еще и документально зафиксированные намерения. Так, в подготовленном Министерством образования и науки и рассмотренном на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 г. документе «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации»<sup>3</sup> содержатся предложения об изменении структуры государственного образовательного стандарта, предполагающие две новации: включение в стандарт требований к условиям образовательной деятельности при одновременном исключении из него минимального содержания образования п. 2.3).

Первая из этих новелл заслуживает безусловной поддержки: невозможно требовать высокого качества подготовки выпускников при отсутствии необходимых условий образования. Эта идея особенно важна в настоящее время, когда правительственным законом об отмене 112 законов и «секвестре» 152 (№ 122-ФЗ) образовательное законодательство разрушено именно в части, призванной обеспечить уровень финансирования школы, зарплату и другие составляющие социального статуса педагога, а также социальные гарантии для учащихся. Стандарт на условия образовательной деятельности предлагал ввести в закон еще профильный Комитет III Госдумы, включая автора этих строк. Однако тогда именно Минфин и администрация Президента настояли на том, чтобы это положение из

<sup>1</sup> Там же. П. 12. ст. 154.

<sup>2</sup> «При соответствующем изменении законодательства Российской Федерации может быть оптимизирована сеть государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, в том числе за счет перевода части из них в другие организационно-правовые формы (помимо государственного учреждения) или передачи в ведение субъектов Российской Федерации, при сохранении обязательств Российской Федерации участвовать в их финансировании через систему госзаказов или путем передачи субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации» (раздел 3 Концепции).

<sup>3</sup> <http://mon.informika.ru/edu-politic/priority/1183>.

законопроекта было исключено. Удастся ли «неофитам» образовательной политики вернуть его обратно, покажет только время.

Вторая предложенная новелла — об исключении из стандарта минимального содержания образования, — на взгляд автора, стандарт полностью разрушает.

Во-первых, если в каждой школе ребенка будут учить, чему и когда считают нужным, обеспечить качество образования и академическую мобильность (например, при переезде в другой город) окажется практически невозможно. Невозможно даже в том случае, когда учить будут, в принципе, одному и тому же, но в совершенно разное время. Ребенку, родители которого перебрались из села в город, в другой район города, в другой регион или просто в другую школу в рамках своего микрорайона, вполне вероятно, придется повторить часть уже изученных курсов, но зато самостоятельно наверстывать курсы, пройденные его новыми одноклассниками. Ясно, что сделать это можно только с помощью репетиторов или платных дополнительных занятий со школьными учителями.

Во-вторых, до того времени, как Минобразования России превратилось в Минобрнауки, его высокопоставленные представители регулярно утверждали, что для сохранения единого образовательного пространства страны необходимо задать на федеральном уровне не менее 75% содержания образования. Более того, именно с их подачи соответствующая норма была заложена в проект федерального закона.<sup>1</sup> Вряд ли национальные интересы меняются вместе с перестановкой людей в управленческих структурах.

В-третьих, в большинстве своем образовательное сообщество, по-видимому, не осознает, что под лозунгом расширения академической самостоятельности школы Минобрнауки фактически предлагает такую самостоятельность резко ограничить. Логика высокопоставленных чиновников состоит при этом в следующем:

— утверждение минимального содержания образования всегда представляет большие трудности, ибо вызывает острые дискуссии между сторонниками различных педагогических школ и направлений в рамках образовательного сообщества. Любой стандарт подвергается и будет подвергаться критике, а потому много удобнее не принимать его вовсе;

— напротив, учебные программы для школы Министерство спокойно утвердит самостоятельно, заодно переведя их из статуса примерных в ранг обязательных. Никаких дополнительных забот по части организации общественного обсуждения и согласования различных позиций у чиновников при этом не будет.

Противники существования образовательных стандартов и сторонники их либерализации, поддерживая идеи Министерства, благополучно попадают в ловушку: для каждого грамотного специалиста совершенно очевидно, что регулирование посредством обязательных учебных программ на порядок жестче регулирования посредством образовательных стандартов, включая минимальное их содержание.

Рациональных зерна в предложениях Минобрнауки относительно стандартов лишь два: с одной стороны, стандарты высшего профессионального образования не могут повторять школьных, но, напротив, их необходимо сделать гораздо менее жесткими; с другой стороны, стандарты не должны лишать свободы экспериментальные школы, деятельность которых следует оценивать исключительно по результату. Однако обе эти проблемы легко решаемы без очередного ущемления прав граждан в области образования.

В-четвертых, идея «зачистки» минимального содержания образования напрямую связана с предыдущей — о введении для всех частично платного обучения. Образовательные стандарты — это один из современных обоюдоострых механизмов управления: полноценный стандарт — качественное образование; усеченный стандарт — образование примитивное, как говорят иногда, на уровне церковно-приходской школы XIX в. Ко второму варианту российское Правительство склонялось еще в период «очередного этапа реформирования образования» (1997—1998 гг.). Тогда угрозу удалось отразить. В настоящее время в связи с раскладом политических сил в Парламенте и вне его ситуация много хуже.

<sup>1</sup> Проект федерального закона № 117605—3 «Об основных положениях, о порядке разработки и утверждения государственных образовательных стандартов общего образования» внесен в Государственную Думу 20.07.2001 депутатами Государственной Думы А. В. Шишловым, О. Н. Смолиным, И. И. Мельниковым, С. В. Иваненко, С. С. Митрохиным, А. М. Шелеховым, В. Н. Ивановой, Т. В. Плетневой, Ф. Г. Зиятдиновой и членом Совета Федерации В. В. Сударенковым.

Таким образом, оценить «школьно-стандартные» «новеллы» правительственного документа «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации» можно известной формулой: хорошее в нем не ново, а новое — не хорошо.

Стоит напомнить читателю, официальное обоснование Федерального Закона № 122 и аналогичных законодательных инициатив Правительства держится обычно на трех «китах».

Первым аргументом, который используется Администрацией Президента и Правительством РФ для обоснования «социальной реформы», является необходимость сбалансирования доходов и расходов бюджетной системы. С середины 2003 г. эту идею в электронных СМИ многократно «озвучивал» сам Президент, смысл высказываний которого при всем различии их форм сводился к следующему: финансовые обязательства консолидированного бюджета, согласно действующему законодательству, составляют 6,5 трлн. руб., сам же консолидированный бюджет страны — около 3,5 трлн.; их нужно привести в соответствие; «народ простит нам все, кроме обмана».

Аргумент второй — необходимость приведения законодательства в соответствие с принятыми в середине 2003 г. федеральными законами № 95 и № 131, устанавливающими новое распределение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления. При этом идеология этих законодательных актов сводится к тому, чтобы «освободить» федеральный центр более чем от сорока полномочий, передав их регионам и местному самоуправлению.

Наконец, третьим официальным аргументом в пользу правительственного закона стали решения Конституционного суда, которые установили, что ежегодное приостановление законом о федеральном бюджете федеральных законов или отдельных их положений, средства на реализацию которых не предусмотрены в бюджете на соответствующий год, не прекращает длящихся правоотношений. Попросту говоря, если, например, «чернобылец» по состоянию на конец года был вправе требовать от государства выполнения соответствующих обязательств, то положение закона о федеральном бюджете на следующий год, приостанавливающее действие соответствующей правовой нормы на год, не приостанавливало у «чернобыльца» этого права. Уверен: инициаторы обращения в суд по данному вопросу хотели, «как лучше», т. е. пытались заставить Правительство законы исполнять. Однако получилось — как у В. Черномырдина, т. е. «как всегда»: Правительство и большинство Государственной Думы решило эти законы просто отменить.

В интересующем нас аспекте соотношения федеральной и региональной компетенций в области образования действительный относительно рациональный смысл закона можно усмотреть лишь в одном: это перенос ответственности за реализацию прав граждан на образование с федеральной власти в регионы и, соответственно, канализация вероятного недовольства граждан в направлении властей региональных. Не случайно в период массовых акций протеста (январь — март 2005 г.) высокопоставленные федеральные чиновники прямо обвиняли губернаторов в срыве реализации закона, а руководители регионов (включая Ю. Лужкова<sup>1</sup> и Б. Громова), в свою очередь, критиковали федеральных министров вплоть до требования приостановки социальных «реформ».

Как часто бывает при выборе неверных управленческих решений, результат такой социальной (в том числе образовательной) политики оказался прямо противоположным объявленным, а отчасти и необъявленным, целям:

— вместо наведения порядка — нарастание беспорядка в решении социальных проблем (очереди в социальных службах, бюрократическая неразбериха, нарушения в распределении функциональных обязанностей между органами власти, лихорадочные попытки выправить ситуацию и т. п.);

— вместо экономии финансовых средств и установления более жесткого контроля над ними — вынужденный «вброс» бюджетных денег в связи с незапланированным ростом числа льготников, желающих получить денежные компенсации, например, в связи с массовыми акциями протеста (по данным электронных СМИ, 270 тыс. участников

---

<sup>1</sup> Московский мэр Юрий Лужков обвинил правительство в создании «революционной ситуации», чреватой «потерей Россией государственности». Все это, по его мнению, следствие неудачной монетизации льгот. Виновато не только правительство, но и Госдума, которую Лужков назвал «жирной птицей с одним крылом». (Ольга Редичкина. «Газета» от 23.03.2005, <http://vibori.ru/news/2005/3/23.htm>.)

в январе-начале февраля 2005 г. и еще 245 тыс. — 12 февраля, по данным газеты «Правда»<sup>1</sup> — в январе — начале февраля 2 млн. и еще более 1 млн. — 12 февраля);

— вместо укрепления государственности — разрушение единого социального пространства и центробежные социальные тенденции;

— вместо канализации социального протеста в направлении региональных властей — крайнее недовольство федеральным Правительством (вплоть до постановки в Думе вопроса о недоверии ему) и падение рейтинга Президента (по некоторым данным, с 65% до 42%<sup>2</sup>).

Часть либеральных экспертов в области образовательной политики рассуждают примерно следующим образом: Федеральный Закон № 122 принесет образованию больше пользы в том смысле, что, переложив на регионы большую часть ответственности, заставит их активнее «шевелиться», искать выход и проявлять инициативу. Такая позиция представляется, скорее, фактом веры, чем знания, и иллюстрирует, пожалуй, лишь известную формулу: оптимист — это недостаточно информированный пессимист. Никаких содержательных аргументов в пользу данной точки зрения до сих пор не приведено.

В кругах правящей элиты и проправительственных средств массовой информации радикальные изменения в законодательство, связанные с ФЗ № 122, регулярно именуются социальной реформой или даже социальной революцией. Полагаю, однако, что это глубокое заблуждение. По меньшей мере, в отношении образовательной политики речь идет о контрреформе, об отступлении от основных принципов реформы образования, определенных Законом РФ «Об образовании» 1992 г. Как известно, концепция этого закона была социально-демократической и устанавливала, с одной стороны, достаточно широкие социальные гарантии для тех, кто учится и учит, а с другой, — широкий спектр экономических свобод для образовательных учреждений и академических свобод для участников образовательного процесса, основанных на либерально-демократических ценностях. Ныне удар нанесен по тем и другим. ФЗ № 122, следовательно, не может быть назван ни социальным, ни либеральным. Его идеология чисто бюрократическая, причем в смысле не веберовской рациональной бюрократии, но бюрократии азиатской.

Позволю себе краткие выводы прикладного характера, ориентированные на излюбленный вопрос российской интеллигенции: что делать?

1. При принятии в регионах собственных законодательных актов в связи с вступлением в силу Федерального закона № 122-ФЗ необходимо обеспечить, как минимум, многократно обещанное Президентом неухудшение положения граждан, в данном случае — участников образовательного процесса. Этими законами должны быть сохранены ликвидированные ФЗ № 122 федеральные гарантии в области оплаты труда, доплат сельской интеллигенции, выплат на методическую литературу, коммунальных льгот, финансирования негосударственной школы и т. п. В случае, если будет принято предложение Минобрнауки об устранении минимального содержания образования из государственного образовательного стандарта, регионам предстоит заполнить и эту брешь законодательства, очевидно, путем договоренности между собой. Остается лишь надеяться, что региональные власти сумеют в очередной раз преодолеть трудности, которые воздвигла перед ними власть федеральная. Разумеется, программой максимум было бы принятие регионами законов о поэтапной реализации отмененных на федеральном уровне и прежде не исполнявшихся норм и нормативов, включая размер ставок педагогических работников в системе образования. Однако ожидать подобных решений при дефицитности большинства региональных бюджетов вряд ли реалистично.

2. Необходимость поправок к «новому» социальному законодательству очевидна, в том числе для части правящей политической элиты. В рамках профсоюзной группы «Солидарность», состоящей из депутатов различных думских фракций, инициируется создание специальной рабочей группы по подготовке таких поправок. Позиция и активность образовательного сообщества в ближайшее время станет важным фактором, способным повлиять на этот процесс.

3. Механизмом общественного влияния на образовательную политику, фактором цивилизованного лоббирования образовательных интересов нации, на наш взгляд, могло бы стать

<sup>1</sup> Правда. 2005. № 12, 16.

<sup>2</sup> По данным Фонда «Общественное мнение» <http://info.rambler.ru:8101/db/news/msg.html>.



массовое общественное движение, объединяющее усилия многочисленных общественных организаций, действующих в сфере образования или заинтересованных в его развитии. В настоящее время нами предпринимается попытка создать такое общественное движение, в качестве названия которому избран известный лозунг ЮНЕСКО «Образование — для всех».

4. Выступая в Госдуме 9 февраля 2005 г., премьер-министр России М. Фрадков заявил, что извлек уроки из ошибок, связанных с принятием ФЗ № 122. Уроки в общем сводятся к тому, что нельзя проводить реформы, игнорируя интересы значительных слоев народа. И хотя годичный «институт повышения квалификации» для премьера оказался самым дорогостоящим образованием в мире, образовательному сообществу следует воспользоваться объявленными на всю страну уроками премьера в своих целях. Совершенно очевидно, в частности, что в ближайшие годы стабилизационный фонд может быть использован в целях финансирования экономических и социальных расходов. Попадет ли в их число государственная поддержка образования — это опять-таки зависит от силы давления образовательного сообщества.

Что касается модного в последнее время представления о трех возможных сценариях отечественной образовательной политики: ностальгическом, рыночно экстремистском и взвешенным<sup>1</sup>, то, судя по описанному набору предполагаемых политико-образовательных мер, эти сценарии правильнее было бы назвать, соответственно, модернизационным, разрушительным и деградационным.

Возвращаясь к началу доклада и проблематике соотношения федеральной и региональной компетенций в области образования, общий принцип модернизации отечественной образовательной политики можно было бы выразить формулой: меньше административного «железа» — больше социальной «любви»!

Опубликовано: Законодательное обеспечение управления образовательными учреждениями (организациями). Материалы научно-практической конференции. М.: Классик Стиль, 2005. С. 22—32.

#### **4.4. КТО ЕСТЬ КТО В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ**

##### **ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ГОСДУМЕ ВТОРОГО И ТРЕТЬЕГО СОЗЫВОВ: РЕАЛЬНЫЕ ПОЗИЦИИ ФРАКЦИЙ И ДЕПУТАТСКИХ ГРУПП**

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 российской политической элиты постепенно начинает осознавать, что именно образование призвано стать тем стержнем, который позволит России преодолеть затянувшийся кризис и войти в число высокоиндустриальных стран.

На уровне деклараций приоритетность образования не ставится под сомнение в современной России. Сравнительный анализ программных документов и предвыборных платформ политических партий России, высказываний их лидеров, показывает, что все их роднит признание особой роли образования в современном обществе, осознание необходимости сохранения лучших традиций российской системы образования.

«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 парламентских выборах в 1995 г.

Аналогичные декларации характерны и для политических организаций, возникших во второй половине 1990-х гг. Так, лидер Союза Правых Сил Б. Немцов на состоявшихся в июне 2000 г. Парламентских слушаниях «Двенадцатилетние образование: правовые

<sup>1</sup> По словам заместителя начальника Департамента государственной политики в сфере образования И. Реморенко, на сегодняшний день существуют три основные альтернативы в развитии отечественно-го образования: «ностальгический», «рыночный экстремистский» и «взвешенный» варианты (<http://www.soling.su/P?pk=22589>).

и социальные проблемы» заявил: «для Союза Правых Сил вопросы образования являются абсолютным приоритетом»<sup>1</sup>. Ему вторит лидер «Яблока» Г. Явлинский, отмечавший на Парламентских слушаниях 14 ноября 2000 г., что «развитие образования — ключевая проблема страны, определяющая судьбу России на очень-очень долгое время»<sup>2</sup>. Созданная в 2002 г. пропрезидентская партия «Единая Россия» в качестве главного лозунга дня провозгласила: «Партия «Единая Россия» реализует программу по защите интересов работников социальной сферы, учителей, врачей, пенсионеров».

Однако вопрос о том, кто больше делает для образования, решается не программными заявлениями и не в ходе словесных дискуссий. Гораздо рельефнее высвечивают позиции политических сил итоги голосований по законопроектам, определяющим российскую государственную образовательную политику.

Комитет Госдумы по образованию и науке с 1996 г. начал работу по определению рейтингов поддержки образования фракциями и депутатскими группами нижней палаты Парламента. При этом сбор данных в 1999 г. не проводился, поскольку предвыборная ситуация является фактором, существенно искажающим их достоверность. Анализ деятельности политических партий и движений по реализации их программных установок в образовательной сфере 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 течении ряда лет возглавлял лидер НДР В. Черномырдин, а ключевые посты в Администрации Президента и в Правительстве занимали входящие или близкие к правым политическим организациям 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 не представляется возможным.

Во-вторых, реальная расстановка сил, сложившаяся в Государственной Думе второго созыва (ни одна из партийных фракций не имела абсолютного большинства, самая крупная фракция КПРФ объединяла менее трети депутатского корпуса, а все вместе левые фракции имели примерно 210 из 450 депутатских мандатов) также не позволяла в полной мере идентифицировать политику законодательной ветви власти с той или иной политической силой. В Госдуме третьего созыва, несмотря на значительное усиление позиций правоцентристских и правых сил, ни одна из фракций также не имеет решающего большинства. Даже после создания «Единой России» вошедшие в партию движения не объединили свои думские фракции и не всегда голосуют консолидировано. В результате подавляющее большинство важных законопроектов, после обсуждения в соответствующих профильных комитетах выносимых на пленарные заседания, является результатом компромисса различных политических сил.

В-третьих, ряд депутатских объединений («Российские регионы» и «Народовластие» в Госдуме второго созыва, Агрпромышленная группа в Госдуме третьего созыва) 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 ГД второго созыва, позиции которой в целом совпадали с позициями Аграрной партии России.

Несмотря на все это, именно анализ результатов голосований депутатов Государственной Думы позволяет сделать вполне достоверные выводы о реальной позиции политических сил в области образовательной политики.

---

<sup>1</sup> Стенограмма Парламентских слушаний «Двенадцатилетние образование: правовые и социальные проблемы». С. 10.

<sup>2</sup> Стенограмма Парламентских слушаний «О концепции реформирования образования в проекте программы Правительства Российской Федерации «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу». С. 27.

**Государственная Дума второго созыва:  
уровень поддержки образования депутатскими объединениями**

Вторая половина 1990-х гг. являлась временем интенсивной работы по формированию образовательного законодательства постсоветской России. За время работы Госдумы второго созыва на пленарных заседаниях принято свыше 20 законов и постановлений, относящихся к сфере образования, в т. ч. 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».

При определении рейтингов поддержки образования следует иметь в виду, что, учитывая настроения избирателей, многие депутаты Госдумы голосованию «против» того или иного закона предпочитали отказ от участия в голосовании. 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» (см. табл. 1).

*Таблица 1*

**Результаты голосования депутатов Государственной Думы по Федеральному Закону  
«О государственной поддержке начального профессионального образования». 16.10.96  
(преодоление вето Президента)**

Депутатское объединение	За	Против	Воздержались	Не голосовали	Всего
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	139 95,2%	0 0%	0 0%	7 4,8%	146
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	19 37,3%	0 0%	0 0%	32 62,7%	51
Фракция «Наш дом — Россия»	4 6,1%	2 3,0%	0 0%	60 90,9%	66
Фракция «Яблоко»	18 39,1%	0 0%	2 4,3%	26 56,5%	46
Аграрная депутатская группа	27 75%	0 0%	0 0%	9 25,0%	36
Депутатская группа «Народовластие»	28 75,7%	0 0%	0 0%	9 24,3%	37
Депутатская группа «Российские регионы»	15 34,9%	1 2,3%	1 2,3%	26 60,5%	43
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	2 9,1%	1 4,5%	0 0%	19 86,4%	22
Итого	252 56%	4 0,9%	3 0,7%	191 42,4%	450

Аналогичная картина наблюдалась и при голосовании других 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». В данном случае эти депутаты по отношению к педагогическим работникам заняли более жесткую позицию, чем даже Президент, ибо представитель Президента в Государственной Думе не возражал против преодоления вето (см. табл. 2)!

Таблица 2

**Результаты голосования депутатов Государственной Думы по Федеральному Закону  
«О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической дея-  
тельностью в школах и других учреждениях образования для детей». 21.02.96  
(преодоление вето Президента)**

Депутатское объединение	За	Против	Воздержались	Не голосовали	Всего
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	143 97,3%	0 0%	0 0%	4 2,7%	147
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	46 90,2%	0 0%	0 0%	5 9,8%	51
Фракция «Наш дом — Россия»	38 57,6%	0 0%	1 1,5%	27 40,9%	66
Фракция «Яблоко»	27 58,7%	0 0%	0 0%	19 41,3%	46
Аграрная депутатская группа	34 91,9%	0 0%	1 2,7%	2 5,4%	37
Депутатская группа «Народовластие»	32 86,5%	0 0%	0 0%	5 13,5%	37
Депутатская группа «Российские регионы»	25 59,5%	0 0%	0 0%	17 40,5%	42
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	11 47,8%	0 0%	0 0%	12 52,2%	23
Итого	356 79,1%	0 0%	2 0,4%	92 20,4%	450

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 участвовали в голосовании 69,2% депутатов НДР и 43,2% депутатов группы «Российские регионы» (см. табл. 3).

Таблица 3

**Результаты голосования депутатов Государственной Думы по Федеральному Закону  
«О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников  
образовательных учреждений» 16.01.98 (преодоление вето Президента)**

Депутатское объединение	За	Против	Воздержались	Не голосовали	Всего
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	132 95%	0 0%	0 0%	7 5%	139
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	45 90%	0 0%	0 0%	5 10%	50
Фракция «Наш дом — Россия»	19 29,2%	0 0%	1 1,5%	45 69,2%	65
Фракция «Яблоко»	39 88,6%	0 0%	1 2,3%	4 9,1%	44
Аграрная депутатская группа	29 82,9%	0 0%	0 0%	6 17,1%	35
Депутатская группа «Народовластие»	32 78%	0 0%	0 0%	9 22%	41
Депутатская группа «Российские регионы»	25 56,8%	0 0%	0 0%	19 43,2%	44
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	8 32%	0 0%	2 8%	15 60%	25
Итого	329 73,1%	0 0%	4 0,9%	117 26%	450

Наконец, в июне 1998 г. при принятии Закона «О льготах на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципаль-

ных образовательных учреждениях» вновь 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» (см. табл. 4).

Таблица 4

**Результаты голосования депутатов Государственной Думы по Федеральному Закону «О льготах на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях» 18.03.98**

Депутатское объединение	За	Против	Воздержались	Не голосовали	Всего
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	127 96,9%	0 0%	0 0%	4 3,1%	131
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	41 82%	0 0%	0 0%	9 18%	50
Фракция «Наш дом — Россия»	19 29,2%	0 0%	0 0%	46 70,8%	65
Фракция «Яблоко»	7 15,9%	0 0%	0 0%	37 84,1%	44
Аграрная депутатская группа	25 71,4%	0 0%	0 0%	10 28,6%	35
Депутатская группа «Народовластие»	37 84,1%	0 0%	0 0%	7 15,9%	44
Депутатская группа «Российские регионы»	18 42,9%	0 0%	0 0%	24 57,1%	42
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	9 29%	0 0%	0 0%	22 71%	31
Итого	283 62,9%	0 0%	0 0%	167 37,1%	450

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 находили 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 табл. 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 приходилось 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, — практиче-



ски полное отсутствие межфракционных дискуссий по названным выше проектам (включая даже проект, в котором рассматривались проблемы преподавания истории) в течение всего анализируемого 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.

### **Рейтинг поддержки образования в Государственной Думе третьего созыва**

На рубеже XX—XXI вв. ключевой проблемой политических дискуссий по вопросам образования в российском парламенте остается выбор между двумя стратегиями его реформирования: элитарной (радикально-либеральной) и демократической (социальной), причем парадокс состоит в том, что элитарную стратегию, как правило, отстаивают те, кого в России именуют демократами, а демократическую — те, кого от демократии «отлучили».

В Госдуме третьего созыва работа по определению рейтингов поддержки образования фракциями и депутатскими группами нижней палаты Парламента была продолжена, однако методика обработки результатов голосований несколько изменилась.

1. Как и прежде, анализу подвергаются результаты голосований по всем без исключения законам, законопроектам и поправкам, значимым для образования.

2. Значение закона (законопроекта, поправки) для образования по-прежнему определяется на основе решения Комитета Госдумы по образованию и науке. Поскольку в Комитете представлены все фракции и объединения (кроме ЛДПР), а большинство решений принимается консенсусом, очевидно, что эти решения носят не политический, а профессиональный характер.

3. При определении рейтинга в Госдуме второго созыва учитывались лишь результаты голосований по законам (проектам, поправкам), которые, с точки зрения Комитета, были направлены на поддержку образования; по новой же методике оцениваются и результаты отрицательные, способные привести к ограничению права на образование, снижению социальных гарантий для обучающихся, педагогов и т. п.

4. Голосование за закон (проект, поправку), поддержанный Комитетом, оценивается +1 для каждого депутата, голосование против — -1, а голосование «воздержался» или участие в голосовании — 0. Соответственно, если закон (проект, поправка) оценивается Комитетом отрицательно, то голосование за него оценивается -1, а «против» — +1.

5. Максимально возможный результат голосования депутатского объединения в поддержку образования оценивается в 100%, а конкретный результат представляет собой разницу процентов положительных и отрицательных голосований.

Анализ итогов голосований депутатских объединений в Госдуме по вопросам образования в 2000—2002 гг. лучше всего позволяет понять, какие политические силы поддерживают каждую из названных выше моделей модернизации образовательной сферы.

В этом отношении показательно голосование 12 апреля 2000 г. по проекту 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. Этот законопроект отменял или приостанавливал более 25 важных для социальной сферы положений, установленных действующим законодательством, в том числе такие существенные для образования нормы, как обязанность государства выделять на нужды образования не менее 10% национального дохода, 3% от расходной части федерального бюджета — на высшее образование, установленный федеральными зако-

нами уровень заработной платы педагогов (средние ставки — не ниже средней зарплаты в промышленности) и т. п.

Итоги голосований представлены в табл. 6. Как видим, против отмены и приостановления социальных законов выступали преимущественно депутатские объединения левой части политического спектра. И хотя в данном случае законопроект был отклонен, в конце концов Правительству удалось приостановить названные выше нормы законами о федеральном бюджете на 2001 и 2002 г. При этом результаты голосований были аналогичны приведенным. Однотипная картина наблюдалась и при принятии 19 июля 2000 г. закона «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации». Этот закон, оторвавший стипендии и социальные выплаты обучающимся от минимальной заработной платы и не связавший с величиной прожиточного минимума, фактически «заморозил» их низкий уровень и позволил Правительству с июля 2000 до конца 2002 г. практически не увеличивать стипендиальный фонд. Это не только вызвало напряжение в студенческой среде, но и дискредитировало хорошую идею введения социальных стипендий для малообеспеченных студентов: в результате инфляции и деления на две части прежней суммы бюджетных денег, реальная стипендия уменьшилась, а многие студенты, учившиеся на «хорошо», ее просто потеряли. Закон был принят прежде всего голосами депутатов фракций «Единство», ОВР, ЛДПР и СПС (см. табл. 7).

Наиболее четко позиции депутатских объединений проявляются при голосовании вопросов, связанных с финансированием образования (бюджет и налоги). Показательно, например, голосование 19 июля 2000 г. поправки группы депутатов во время обсуждения второй части Налогового Кодекса о сохранении льгот по налогу на добавленную стоимость для средств массовой информации и издательств, в т. ч. при производстве и реализации ими учебной литературы. По данным Министерства образования, при полной отмене льгот на производство учебной литературы к сентябрю 2002 г. цена комплекта из 9 учебников для 1-го класса могла бы достичь 900 руб. Тем не менее, ни одного голоса за названную выше поправку не дали «Яблоко» и ЛДПР, «за» проголосовали лишь 3 из 83 депутатов «Единства» и 1 депутат СПС (И. Хакамада). В результате поправка не была принята. Лишь много позднее Дума приняла закон о снижении НДС на учебную литературу с 20 до 10%, но острота проблемы была снята лишь отчасти.

Летом 2001 г. Госдумой была отклонена и поправка № 459 группы депутатов об освобождении от налогообложения прибыли, получаемой СМИ, издательствами, информационными агентствами, от распространения изданий и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой. Парадокс заключается в том, что в поддержку этой поправки голосовали как раз те депутаты, кто получает меньше всего возможностей выступать в радио- и телевизионном эфире; те же, кто пользуется им практически без ограничений, голосовали против! По данному вопросу голоса депутатских объединений распределились следующим образом: КПРФ +92,9%; АПГ +90,7%; «Яблоко» +44,4%; «Независимые» +43,8%; РР +24,4%; НД +18,6%; ОВР +8,9%; СПС +5,3%; ЛДПР — 0%; «Единство» -2,4%.

Для полноты картины приведем результаты голосований по одному из ключевых для образования налоговых вопросов — о праве образовательных учреждений уменьшать налогооблагаемую базу по налогу на прибыль на сумму средств, направляемых на обеспечение, развитие и совершенствование образовательного процесса (включая оплату труда) в данном образовательном учреждении. За поправку № 420 И. Мельникова, О. Смолина, А. Шишлова, Г. Явлинского к соответствующей части Налогового кодекса, направленную на сохранение этой льготы, 22 июня 2001 г. голосовали: КПРФ +94,1%; Яблоко +88,9%; АПГ +79,1%; РР +46,7%; НД +37,3%; «Независимые» +31,3%; ОВР +15,4%; СПС +2,6%; ЛДПР 0; «Единство» —10,9%.

Впервые за 12 лет работы российского Парламента льготу, предусмотренную Законом РФ «Об образовании», сохранить не удалось. Потери только учреждений профессионального образования оцениваются в 6–8 млрд. руб. в год. Помимо этого, подорвана финансовая база работы попечительских советов, создание которых предусмотрено программой Правительства: слишком незначительно число желающих «в светлую» отдавать деньги в фонд школы, зная, что один рубль из каждых четырех будет немедленно изъят налоговой инспекцией!

Интересно, что главным аргументом представителей Правительства и Бюджетного комитета, настаивавших в Госдуме на отмене налоговых льгот, было требование поставить всех в абсолютно равные условия по налогообложению. Возражения одного из авторов, защищавшего поправку, о том, что в результате такого «равенства» школа должна будет платить налоги, как водочная компания, больница — как табачная, Большой театр — как Газпром, а инвалиды — как «новые русские», были отвергнуты проправительственным большинством Госдумы<sup>1</sup>.

Примечательно также, что льгота по налогу на прибыль для образовательных учреждений была отменена вопреки двукратному решению Российского совета по развитию образования, о котором речь пойдет ниже. При этом за отмену льгот голосовали правые фракции (за исключением «Яблока»), которые на декларативном уровне предлагают стимулировать налогоплательщиков зарабатывать деньги, а за сохранение льготы — депутаты лево-патриотической ориентации, в отношении которых в массовом сознании существует устойчивый стереотип на счет их стремления изымать доходы граждан и организаций, чтобы затем делить средства через бюджет. Очевидно, что в действительности ситуация прямо обратная.

Статистически аналогичными были результаты голосований депутатских объединений при обсуждении федеральных бюджетов на 2001 и 2002 гг. При этом лидеры нескольких политических организаций заявляли о своей особой роли в увеличении бюджетного финансирования образовательной сферы. Так, бывший руководитель фракции «Единство» Б. Грызлов (ныне — министр внутренних дел) на парламентских слушаниях «О концепции реформирования образования в проекте программы Правительства Российской Федерации «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» в ноябре 2000 г. подчеркнул, что при обсуждении бюджета России на 2001 г. эта фракция «сумела увеличить ту часть, которая предполагалась на образование, на 3 млрд. руб.». В свою очередь, В. Похмелкин (в то время один из лидеров СПС) утверждал в интервью журналу «Российская Федерация сегодня»: чтобы в бюджете 2001 г. «увеличить средства этой сферы, по-настоящему «дрались» два объединения — «союз правых сил» и «Яблоко». У остальных были другие приоритеты<sup>2</sup>.

Однако результаты голосования 20 октября 2000 г. поправки № 307 об увеличении бюджета 2001 года по разделу «Образование» на 5 млрд. рублей дают иную картину. За ее принятие голосовали: КПРФ — 85 из 88 депутатов; АПГ — 39 из 42; «Яблоко» — 3 из 19; «Единство» — 2 из 84; СПС — 0 из 32.

Соответственно, за поправку № 464 об увеличении бюджетных расходов на образование на 10,7 млрд. руб. 20 октября 2000 г. голосовали 82 из 88 коммуниста, 41 из 42 депутатов Агропромышленной группы, 3 из 19 депутатов «Яблока» и ни одного — из «Единства» и СПС!

При обсуждении во втором чтении бюджета 2002 г. на отдельное голосование 19 октября 2001 г. выносились три поправки об увеличении расходов по разделу «Образование» на 20321 млн. руб. (№ 127); на 6770 млн. руб. (№ 129) и на 4500 млн. руб. (№ 128) целевым назначением для увеличения студенческих стипендий. Поскольку итоги голосований по каждой из этих поправок во всех фракциях близки друг другу (за исключением фракции «Яблоко»), приведем средние данные: АПГ +96,1%; КПРФ +94,9%; Депутаты, не входящие в объединения +43,8%; «Яблоко» +32,3%; РР +30,4%; НД +11,1%; ОВР +5,9%; СПС +4,4%; ЛДПР +2,8%; «Единство» -69,1%.

Недоумение вызывают результаты голосования по данным поправкам депутатов фракции «Яблоко». Дружно поддержав увеличение финансирования образования на 6770 млн. руб. (94,1%), депутаты также дружно не согласились с увеличением бюджетных расходов на 4500 млн. руб. (лишь 5,9%)!? Это тем более удивительно, что в числе авторов данной поправки были лидеры фракции Г. Явлинский, С. Иваненко, С. Митрохин, А. Шишлов.

<sup>1</sup> Впрочем, это уже не первый в новейшей истории России случай, когда стереотипы самого примитивного, «казарменного» коммунизма (всем — поровну) используются для насаждения столь же примитивного «бандитского» капитализма.

<sup>2</sup> Российская Федерация сегодня. 2001. № 2. С. 6.

Фактически на тех же местах остались фракции Государственной Думы и при принятии бюджета 2003 г. Так, при голосовании 18 октября 2002 г. поправки № 228 об увеличении финансирования по разделу «Образование» на 4,6 млрд. руб. целевым назначением на повышение заработной платы работникам образования в 1,2 раза с 1 января 2003 г. рейтинг фракций составил: КПРФ +100%; АПГ +97,7%; «Яблоко» +76,5%; Депутаты, не входящие во фракции +33,3%; СПС +24,2%; РР +23,4%; НД +15,1%; ОВР +3,8%; ЛДПР — 0; «Единство» — 0.

Не была принята и поправка о включении в федеральный бюджет компенсационных выплат на питание обучающихся в начальной школе и детей из малообеспеченных семей (5 рублей на 1 обучающегося). Более 50% депутатских голосов эта поправка получила лишь в четырех из десяти фракций и групп Думы (КПРФ, АПГ, «Яблоко», СПС), причем в полном составе это предложение, как и в предыдущем случае, поддержала лишь фракция коммунистов.

Вновь, как и при голосовании бюджета 2002 г., не поддержала Госдума и поправки об увеличении средств, выделяемых на студенческие стипендии. Результаты голосования поправки № 229 представлены в табл. 8.

Таблица 8

**Результаты голосований депутатов Государственной Думы поправки № 229 к проекту Федерального Закона «О федеральном бюджете на 2003 год» (второе чтение) — увеличение на 4,4 млрд. руб. финансирования по разделу «Образование» целевым назначением на повышение студенческих стипендий**

Депутатское объединение	За	Против	Воздержались	Не голосовали	Всего
Фракция КПРФ	82 100%	0 0%	0 0%	0 0%	82
Фракция «Единство»	0 0%	0 0%	0 0%	82 100%	82
Фракция ОВР	2 3,8%	0 0%	0 0%	50 96,2%	52
Фракция СПС	11 33,3%	0 0%	0 0%	22 66,7%	33
Фракция ЛДПР	0 0%	0 0%	0 0%	13 100%	13
Фракция «Яблоко»	13 76,5%	0 0%	0 0%	4 23,5%	17
Агропромышленная депутатская группа	43 100%	0 0%	0 0%	0 0%	43
Депутатская группа «Народный депутат»	17 31,5%	0 0%	0 0%	37 68,5%	54
Депутатская группа «Регионы России»	11 23,4%	0 0%	0 0%	36 76,6%	47
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	8 40%	0 0%	0 0%	12 60%	20

Необходимо отметить, пожалуй, единственный случай, когда правые фракции голосовали в поддержку образования лучше, чем левые. Речь идет о поправке к Федеральному Закону «О воинской обязанности и военной службе» в части предоставления отсрочки от призыва учителям-мужчинам, работающим в городских школах, рассматривавшейся Госдумой 29 сентября 2001 г. Законопроект получил 94,4% голосов фракции «Яблоко», 84,2% — СПС, 65,9% — ОВР, 53,3% — Народный депутат, 39,5% — АПГ, 32,9% — КПРФ, 13,3% — РР, 0 — ЛДПР, -18,1% — Единство, -20% не входящих в группы. Очевидно, что в ситуации конфликта интересов образования и армии депутаты, считающие себя государственниками, предпочли последнее, хотя в современном обществе образовательная составляющая национальной безопасности едва ли менее важна, чем собственно военная.

Специального рассмотрения заслуживают результаты голосований депутатов-членов Российского Совета по развитию образования (РОСРО). Совет был создан как межпартийная структура, призванная лоббировать (в хорошем смысле) интересы образования среди депута-

тов Думы в Президентской Администрации и Правительстве. Председателем Совета является А. Кокошин, а в его состав вошли И. Хакамада, Г. Явлинский, Д. Рогозин, И. Мельников, О. Смолин, А. Шишлов, Я. Кузьминов, В. Садовничий, Б. Грызлов, Л. Глебова (двое последних в связи с изменением характера работы фактически утратили связь с Советом).

Предметом особой публично изъясяемой гордости членов Совета, представляющих правые фракции, является их вклад в увеличение бюджетов образования 2001 и 2002 гг., однако результаты голосований показывают, что в Думе те же самые политики отказываются в дополнительной финансовой поддержке отрасли. Так, как уже отмечалось, при формировании бюджета 2002 г. на голосование выносились три поправки, направленные на увеличение расходов по разделу «Образование», и пять поправок о сохранении в законодательстве норм, гарантирующих определенный уровень финансирования образования, заработной платы для работников и социальных гарантий для обучающихся. За все эти поправки проголосовали лишь 2 члена РОСПО (И. Мельников и О. Смолин), однако ни одной из них не поддержали А. Кокошин, И. Хакамада, Л. Глебова. Тем самым налицо двойной стандарт в квадрате: с одной стороны, явное несоответствие публичных заявлений и практических действий, а с другой, — «сверхплюрализм» в поведении одних и тех же политиков как членов РОСПО, вырабатывающих рекомендации, и как депутатов Думы, принимающих ответственные решения.

Средний рейтинг голосований депутатских объединений по вопросам образования в 2000—2002 гг. представлен в таблице 9. Важно подчеркнуть, что при его расчете учитывались все без исключения результаты соответствующих голосований (за три года их число составило 88, в т. ч. в 2000—28, в 2001—26, в 2002—34), т. е. это не выборка, в репрезентативности которой можно было бы усомниться, но вся совокупность данных.

Таблица 9

**Рейтинг поддержки образования фракциями и депутатскими группами Госдумы третьего созыва в 2000—2002 гг.**

№ п/п	Фракция/ Группа	2000 год		2001 год		2002 год		Средний за три года	
		место	рейтинг	место	рейтинг	место	рейтинг	место	рейтинг
1	КПРФ	1	+87,8%	2	+86,8%	1	+79,5%	1	+83,7%
2	АПП	2	+83,4%	1	+88,9%	2	+75,6%	2	+81,4%
3	РР	4	+36,2%	3	+55,9%	4	+34,8%	4	+42,6%
4	ОВР	3	+45,2%	7	+31,2%	8	+19,6%	6–7	+28,3%
5	Яблоко	7	+16,2%	4	+47,9%	3	+72,8%	3	+51,5%
6	НД	5	+25,1%	6	+32,2%	7	+27,3%	6–7	+28,3%
7	Депутаты, не входящие в объединения	6	+21,2%	5	+36,0%	5–6	+32,3%	5	+31,8%
8	СПС	8	-5,1%	8	+22,2%	5–6	+32,3%	8	+20,9%
9	ЛДПР	9	-5,2%	9	+11,6%	9	+17,5%	9	+9,7%
10	Единство	10	-35,9%	10	-22,0%	10	+16,1%	10	-7,3%

**Краткие выводы**

1. Результаты голосований парламентских фракций и групп непосредственно зависят от их места в партийной системе, включая два основных структурирующих эту систему фактора:

а) отношение к вопросу о социальной справедливости — чем правее фракция, тем, как правило, хуже она голосует в поддержку образования;

б) принадлежность к правящему блоку либо политической оппозиции — оппозиция голосует за образование лучше, чем правящий блок.

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 Госдуме второго и третьего созывов нарастает в левой части политического спектра и убывает в правой.

3. Депутатские объединения, представляющие «партию власти», в абсолютном большинстве случаев голосуют за законопроекты, поддержанные Президентом и Правительством. Так, определяя свою позицию, фракция НДР во второй Госдуме прежде всего исходила из провозглашаемого Правительством В. Черномырдина принципа экономии государственных расходов, в том числе и за счет образования. В результате фракция имела самый низкий рейтинг поддержки образования (42,3%) среди всех депутатских объединений и занимала по этому показателю последнее место.

Аналогично, фракция «Единство» в Госдуме третьего созыва из 26 голосований в 2001 г. лишь трижды имела показатель выше 50% — при голосовании предложенных Правительством изменений и дополнений в федеральные законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и при принятии во втором и третьем чтениях федерального закона «О дополнительном образовании», который также был поддержан Правительством, однако затем неожиданно для всех получил вето Президента. 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 педагогической, и заявляя об оппозиции к правительственному курсу, движение<sup>1</sup> 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 проправительственными фракциями.

4. 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 педагогической, и заявляя об оппозиции к правительственному курсу, движение<sup>1</sup> 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 проправительственными фракциями.

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, не затрагивающим предполагаемого электората, т. е. направленным на поддержку групп населения с низкими доходами.

Так, в Госдуме второго созыва 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. Аналогично в Госдуме третьего созыва фракция «Яблоко» дружно поддержала предложение о предоставлении отсрочки от призыва на военную службу мужчинам, работающим в городских школах (94,4% голосов), а также о сохранении для всех образовательных учреждений льготы по налогу на прибыль (88,9%). Однако, когда предполагаемый электорат «Яблока» затрагивается в меньшей степени, итоги голосования фракции оказываются иными: так, лишь 1 голос во фракции (5,3%) получила поправка о целевом выделении на социальные стипендии для малообеспеченных студентов 4,5 млрд. руб. в бюджете 2002 г.

5. 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 корре-

<sup>1</sup> В настоящее время преобразовано в «Демократическую партию «Яблоко».

ляцию между степенью политической левизны депутатского объединения и поддержкой им законов в области образования.

Так, в Госдуме второго созыва 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 полагать, что отставание группы «Российские регионы» от фракции «Яблоко» в Думе второго созыва также объясняется, главным образом, не более правой политической ориентацией, но организационно-политическими факторами.

6. В 2001 г. средний рейтинг поддержки образования депутатскими объединениями вырос по отношению к 2000 г. Причем вырос у всех фракций и групп, за исключением КПРФ, у которой он практически не изменился, и ОВР, которая резко ухудшила свои показатели как в процентах, так и относительно других фракций и групп. Есть основания полагать, что, например, у фракции «Яблоко» произошло реальное улучшение результатов голосований, однако в большинстве случаев проявляется нечастое в практике влияние социологии на жизнь: зная о расчетах рейтинга поддержки образования, многие фракции и депутаты, которые прежде голосовали против соответствующих законов и поправок, теперь воздерживаются либо вообще не голосуют. Этим и объясняется тот факт, что соотношение голосов «за» и «против» во всех 26 голосованиях в 2001 г. было положительным, однако необходимое для принятия решений большинство удалось собрать лишь в девяти случаях.

7. Резкое снижение рейтинга фракции «Отечество», ее перемещение с 3-го места в 2000 г. на 7-е в 2001 г. и 8-е в 2002 г. напрямую связано с созданием проправительственного блока четырех фракций (а позднее — партии «Единая Россия») и значительным сдвигом фракции вправо. Отчасти это относится и к группе «Народный депутат», переместившейся с 5-го места на 6-е. Сдвиг вправо объясняет и резкое ухудшение показателей фракции ЛДПР: если в Госдуме второго созыва, проявляя постоянные колебания, фракция занимала 4-е место по рейтингу поддержки образования, сравнительно немного уступая группе «Народовластие» и существенно опережая фракцию «Яблоко» и группу «Российские регионы», то в 2000—2002 гг., когда ЛДПР практически полностью перешла к поддержке экономического и социального курса Правительства, она все три года уверенно занимает предпоследнее место между СПС и «Единством».

8. В весеннюю сессию 2002 г. рейтинг поддержки образования в процентном отношении возрос у всех фракций, а депутаты поддержали 6 из 9 рекомендаций Комитета по образованию. Однако представляется, что улучшение количественных показателей у большинства фракций и групп являлось чисто формальным и не свидетельствует о качественных изменениях отношения к вопросам развития образования. Наряду с причинами, отмеченными выше (стремление не голосовать «против», желание улучшить рейтинг своей фракции и др.), количественный рост показателей поддержки образования весной 2002 г. связан с рядом факторов:

а) многие законопроекты, рассмотренные в данную сессию, носили технический характер (порядок оплаты затрат на аттестацию учебных заведений, легитимация дистанционных образовательных технологий, порядок замещения должностей научно-педагогических работников и др.) и не затрагивали вопросов стратегии реформирования образования и объемов его финансирования;

б) весной 2002 г. в Госдуме произошло перераспределение руководящих постов и замена председателей ряда комитетов, в т. ч. и председателя Комитета по образованию и науке. В результате депутаты ряда фракций (прежде всего, «Яблоко» и СПС) стали рассматривать голосование в поддержку решения Комитета как поддержку «своего» руководителя Комитета;

в) на итоговые показатели весенней сессии серьезное влияние оказало голосование 22 февраля 2002 г. «О внесении дополнений в ст. 16 Закона РФ «Об образовании» и в ст. 11 Федерального Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». В соответствии с этим законопроектом предлагалось установить льготы по внеконкурсному приему в государственные и муниципальные учреждения среднего и высшего профессионального образования детям коренных малочисленных народов Севера. Комитет рекомендовал данный законопроект отклонить, так как посчитал, что нельзя предос-

тавлять льготы по национальному принципу. При этом было отмечено, что данная проблема должна решаться не предоставлением льгот, а целевым приемом. Фракция КПРФ и Агропромышленная группа сочли данный законопроект направленным на поддержку образования и проголосовали «за», однако, в соответствии с описанной выше методикой расчета рейтинга, получили за данное голосование соответственно -82,3 % и -90,7 %, что в итоге существенно снизило их средний рейтинг весенней сессии 2002 г.

9. В осеннюю сессию 2002 г. ситуация качественно изменилась, поскольку большинство голосований, учтенных в рейтинге, относились к бюджету на 2003 год и именно они дают наиболее полное представление о реальной позиции депутатских объединений. При принятии бюджета во втором чтении на голосование выносились 16 поправок, предлагавших увеличить объем финансирования образования, причем большинство поправок предусматривало целевое использование дополнительно выделяемых средств: увеличение зарплаты работников образования, повышение студенческих стипендий, реконструкция объектов образования, субвенции на приобретение комплектов учебной литературы и т. п. Ни одна из 16 поправок не была принята. Так как результаты голосований по всем поправкам во всех фракциях близки друг другу, приведем средний рейтинг, рассчитанный по всем голосованиям: КПРФ +97,3%; АПГ +94,8%; «Яблоко» +75,8%; Депутаты, не входящие во фракции +37,0%; СПС +31,9%; РР +23,8%; НД +20,3%; ОВР +2,5%; ЛДПР +0,5%; «Единство» -1,0%.

Показатели, представленные в таблицах 1—9, и выводы, сделанные на основе их анализа, можно считать итогами работы фракций и групп Госдумы третьего созыва, так как 2003 г. — последний год работы Думы данного созыва — одновременно является и предвыборным годом, что существенно влияет на результаты голосований фракций и групп. По уровню поддержки образования первые места в 2000—2002 гг. постоянно занимали КПРФ (средний за три года рейтинг +83,7%) и Агропромышленная группа (+81,4%), точно так же постоянно худшие показатели у фракций ЛДПР и «Единство» (средний рейтинг за три года, соответственно, +9,7% и -7,3%). Объединением с наиболее интенсивно растущим рейтингом являлась фракция «Яблоко», которая в течение 2000—2002 гг. поднялась с седьмого места на третье и стала третьей фракцией с показателем, превышающим 50% (+51,5%).

Таким образом, несмотря на многочисленные призывы как слева, так и справа, образование и в третьей Госдуме не стало полем согласия политических сил страны. Реальная позиция фракций и групп по вопросам образовательной политики определяется идеологической линией и электоральными предпочтениями каждой из них, в т. ч. интересами текущей политической борьбы.

Статья написана совместно с А. Е. Комаровым. Опубликовано: Социс. 2003. № 4 (под заголовком «Стратегии образования: различия позиций депутатских объединений ГД»).

## ЛЮБОВЬ ЗЛА

Теплым октябрьским бабьим летом попал я на День учителя в один из сельских районов Омской области. Все было традиционно и вечно ново: мелодии юности, добрые, искренние слова и, как сказал бы поэт, «смешная и святая детвора». Все — да не все. Спецгазета — от «Единой России» (ЕР); поздравление — от ЕР; и подарки, конечно, от «Единой России». Не припомню, чтобы в «эпоху застоя» не только в День учителя, но и на любом профессиональном празднике так рекламировали «партию власти».

13 октября думское большинство, как всегда, с «чувством глубокого удовлетворения» проголосовало за закон, разрешающий высокопоставленным госчиновникам быть одновременно и высокопоставленными партфункционерами. Этим нас удивить трудно. Не случайно «второй закон Черномырдина» гласит: в России какую партию не строй — получается КПСС.

По сообщениям печати, всего за несколько дней до того московская организация ЕР, объявила о намерении за госсчет снабдить всех школьников столицы идентификационными карточками — естественно, с символикой партии. Поскольку в нормальной школе учителя знают учеников в лицо, подобное превращение учебного заведения в режимное предприятие вряд ли может иметь иной практический смысл, кроме навязчивой партийной рекламы с самого детства — на манер трижды проклятых тоталитарных режимов.

Кстати, на мой взгляд, это противоречит если не букве, то духу закона об образовании, запрещающему вовлекать несовершеннолетних в политику.

Наконец, на юбилее у депутата Госдумы, куда я пришел с поздравлениями, каждый третий тост поднимался за «Единую Россию». Раньше математики полагали: каждый 2-й и каждый нечетный должен быть за прекрасных дам. Не знаю, как было в сталинские времена, но, прожив 38 лет при Советской власти, тоста за КПСС на юбилеях не слышал ни разу. Даже люди, вполне преданные социалистической идее, про партию и власть предпочитали рассказывать анекдоты. Видимо, дух российской интеллигенции, считавшей долгом быть интеллектуальной и нравственной оппозицией любой власти, тем самым эту власть облагораживая, убить оказались не силах ни войны, ни революции, но лишь «постсоветская торговая демократия»!

Наблюдая в начале октября попеременные приступы любви партии к интеллигенции и интеллигенции к партии (если, конечно, человек, способный любить партию наравне с Родиной или женщиной, может считаться интеллигентом), невольно вспомнил другой день — 3 августа, когда принимался геростратовски знаменитый 122-ФЗ, который в окончательной редакции изменил 152 федеральных закона и полностью или частично отменил 112. Именно тогда депутатам представилась реальная возможность выразить любовь к образованию и учителю не в словесно-газетно-цветочной форме, но в самой прямой — в форме голосований.

О том, что удалось и не удалось сохранить для образования депутатам социальной ориентации, читателям уже рассказывал. Но небезынтересно будет узнать, почему сохранить не удалось. Приведу несколько результатов голосований по поправкам, предложенным мною лично и в соавторстве с другими депутатами. Вынося их на пленарное заседание, итог знал заранее и прямо говорил коллегам, смягчая Петра: проголосуйте, дабы суть каждого была видна.

Поправка № 882 — о повышении минимальной зарплаты до прожиточного минимума не позднее 1 января 2007 г.: КПРФ — 98%; «Родина» — 94,9%; независимые — 73,3%; «ЕР» — 2%; ЛДПР — 0%.

Поправка № 2977 — о сохранении федеральных гарантий заработной платы для работников бюджетной сферы по всей России (дополнительных денег, между прочим, не требует ни рубля): КПРФ — 92,2%; «Родина» — 72%; независимые — 80%; «ЕР» — 3%; ЛДПР — 0%.

Поправка № 635 — о сохранении в законе «Об образовании» статьи 40 «Государственные гарантии приоритетности образования» (включая уровень бюджетного финансирования, налоговые льготы и т. п.): КПРФ — 94%; «Родина» — 79,5%; независимые — 40%; «ЕР» — 0,3%; ЛДПР — 0%.

Блок поправок № 3512, 3513, 3514, требующих отказаться от отмены закона РСФСР «О социальном развитии села», в котором, помимо прочего, была предусмотрена надбавка в 25% к зарплате сельской интеллигенции: КПРФ — 96,1%; «Родина» — 84,6%; независимые — 40%; «ЕР» — 3%; ЛДПР — 0%.

Поправка № 1524, требующая не ликвидировать социальные гарантии ветеранам всех категорий, но дать им право выбора: натуральные льготы или деньги. Именно это обещали людям Президент и правительство в апреле. За поправку проголосовали: КПРФ — 100%; «Родина» — 89,7%; «ЕР» — 1,3%; ЛДПР — 0%.

Подобных голосований 3 августа состоялись десятки, причем все — с аналогичными результатами: социальные интересы людей (включая интеллигенцию, ветеранов, инвалидов, детей, чернобыльцев, репрессированных) последовательно поддержала фракция КПРФ, немного слабее — «Родина», в меньшей степени — независимые депутаты. Столь же последовательно не поддерживали социальную сферу ЕР и ЛДПР. Поскольку именно эти фракции образуют думское «подавляющее всех большинство», судьба социально незащищенных групп населения была предрешена. Интересно, что когда эти результаты «частично» были «озвучены» мною в учительской аудитории в уже упомянутом сельском районе Омской области, зал раскололся: часть коллег, успевших вступить в ЕР, не желала слушать, полагая, видимо, все это ненужной политикой. Невольно вспоминается известная история про нерадивого отца и голодного сына:

— Папа, папа — я есть хочу ...

— Отстань со своей политикой!

А недавно пришла новая информация: Правительство России решило поднять в 2004 г. бюджетный профицит (т. е. превышение доходов над расходами) с 83 до 505 млрд. руб. Учитывая, что и в следующем году он запланирован на уровне 278 млрд., зарплату российской интеллигенции можно немедленно удвоить, причем исключительно за счет бюджета страны, не напрягая бедные регионы. На самом же деле предполагается поднять ее с 1 января лишь на 20%, причем не всем и не везде. По отношению к ценам на товары первой необходимости, которые отражаются понятием «прожиточный минимум», зарплата окажется почти на 10% ниже, чем в декабре 2001 г.

Как известно, любовь требует жертв. Особенно, когда с одной стороны она немного отдает садизмом, а с другой — мазохизмом. Результат известен — каждому свое: одним — власть, другим — бедность. Любовь зла...

Опубликовано с сокращениями: Красный путь. 2004. № 42. С. 6.

### ПОЛИТИКА В ОБРАЗОВАНИИ. ВЫБОРЫ

Когда-то Николай Бердяев написал слова, ставшие пророческими: «Настоящая буржуазность в России возможна только после коммунизма». Поскольку никаких теоретических обоснований этой гипотезы выдающийся русский философ не дал, приходится отнести ее к разряду прозрений. Действительно, несмотря на вековую традицию культурной ориентации преимущественно на духовные (посматериальные) ценности; несмотря на то, что, согласно социологическим опросам, справедливость в системе жизненных ценностей российского человека стоит не ниже свободы, а в ситуации прямого выбора ее даже предпочитают от 60 до 70% населения; несмотря на то, что почти четверть населения готовы были бы поддержать большевиков в гипотетической ситуации октября 1917 г., а еще 15% высказали к ним сочувствие, — несмотря на все это, среди более или менее развитых стран современная Россия должна быть признана одной из самых буржуазных как по настроению политических элит, так и по массовой психологии.

По настроению политических элит — поскольку по сравнению с «евростандартом» практически все партии в России заметно сдвинуты вправо, причем их лидеры доказывают это с завидным постоянством. Вот Анатолий Чубайс, входящий в первую тройку СПС, не просто выдвигает, но на полном серьезе обсуждает лозунг построения в России «либеральной империи», доказывая тем самым, что СПС — отнюдь не либеральная партия, но аналог европейских «новых правых» (т. е. радикальных консерваторов). Интересно, много ли в стране среди людей, не относящихся к специалистам-политологам, которые помнят, что, во-первых, одно из главных обвинений бывших демократов в адрес СССР заключалось как раз в том, что он был империей? А во-вторых, что либеральная империя — это подобие круглого квадрата: империя предполагает авторитарный или тоталитарный режим, а либерализм — демократию в той или иной форме?

Вот лидеры главной (и, строго говоря, единственной) оппозиционной партии — КПРФ — предлагают предвыборную платформу, где, несмотря на сохранение в названии слова «коммунистическая», фактически предпринята попытка сочетать идеи социал-демократии (социальная защита) и даже отчасти либерализма (снижение налогов) с защитой государственных интересов, что, как правило, характерно для партий консервативного толка.

Вот, наконец, «партия власти» — «Единая Россия», называющая себя центристской, иногда заявляющая о симпатиях к социал-демократической идеологии, но фактически проводящая крайне правый экономический курс Правительства: огромный бюджетный профицит при нишей бюджетной сфере; снижение налогов с крупного бизнеса при их увеличении для некоммерческих организаций (включая образование); одинаковая 13-процентная налоговая шкала для самых бедных и самых богатых; приватизация не по экономической целесообразности, но по идеологическим мотивам и т. п. Заметим еще раз, что по социальным вопросам «центристы» голосуют значительно хуже даже Союза Правых Сил.

«Настоящая буржуазность» на уровне массовой психологии также проявляется весьма многообразно, и подчас уродливо, вперемешку с общинно-уравнительными настроениями. Вероятно, каждому приходилось наблюдать поведение людей, которые страшно завидуют соседу, получающему пенсию больше на 200 руб. или зарплату — на тысячу, но при



этом с восторгом голосуют за нуворишей, «приватизировавших» в свою пользу богатства страны. Именно эта психология в сочетании с прямым подкупом все более и более определяет результаты выборов в России, причем чем более нищим является население, тем легче его «купить»: чаепития в День пожилого человека, 100-рублевые подарки к Дню учителя, бесплатные билеты в кино для детей, пятидесятирублевки, разбрасываемые на вокзальных перронах самым знаменитым политическим артистом России — все это оказывает почти магическое действие на широкие слои населения. Более всего удивляет, что в этих широких слоях все чаще оказываются педагогические работники.

Наверно, всю жизнь буду помнить, как лет пять назад, работая в Комитете по образованию и науке второй Думы, по приглашению товарища оказался в городе Полевском под Екатеринбургом. Учителя, не видевшие нормальной зарплаты почти 11 месяцев, дружно обрушились, как им казалось, на человека из Москвы. Более всего удивила серия вопросов типа: почему ваши депутаты не ходят на заседания? почему наш депутат Госдумы не приходит к нам? и т. п.

Не выдержав, ответил резкостью на резкость: это я вас должен спросить, почему вы выбираете таких, которые не только в Думе не работают, но и вас уже забыли?

— Как вы не понимаете: он перед выборами все нам обещал, дарил компьютеры, помогал ремонтировать школы, поддерживал бедных учеников — мы и проголосовали!

— А как вы не понимаете, что перед выборами вас дешево «покупают», а потом «перепродают» и с прибылью? Неужели в Свердловской области нет педагога, которого вы могли бы продвинуть в Думу? Ведь с каждыми новыми выборами в парламенте все меньше становится представителей интеллигенции, а бизнесменов и бывших госчиновников — все больше и больше...

С тех пор, если что-то и изменилось, то, скорее, в худшую сторону.

Весьма вероятно, что по политическому и социальному составу четвертая Дума упродобится третьей, а по стилю работы — Верховному Совету брежневских времен, про который говорили, что в нем заседают «начальники и молчаливники».

Новый размах приобрела в 2003 г. и «закупка» голосов, причем в особенности по двум основным линиям: старшее поколение и школы. Их бедность, с одной стороны, административное давление, с другой, — активное втягивание директоров в новую административно-командную систему, с третьей, — все это позволяет новым предвыборным «благодетелям» экспериментировать в образовании с «новыми» политическими технологиями: устраивать специальные родительские собрания под кандидатов от власти и бизнеса; в нарушение закона раздавать школам деньги и ценности, требуя, чтобы в обмен их объявляли шефами и осыпали публичными благодарностями; устанавливая специальные стипендии для отличников и т. п. Многие счастливы: с паршивой выборной «овцы» — хоть шерсти клок! Лишь немногие осознают, что тактический выигрыш неизбежно оборачивается стратегическим поражением, а за предвыборные подачки придется расплачиваться стагнацией недофинансирования школы и нищенской зарплатой.

Поскольку надежда умирает последней, хочется верить, что перед выборами учитель вспомнит либо грустный афоризм «Спонсор — это человек, который помогает бедным, предварительно их обобрав», либо совет известного политолога из передачи «Доброе утро, страна»:

— Брать ли деньги у тех, кто предлагает их перед выборами?

— Конечно, ведь они все равно ваши.

— А можно ли голосовать за таких людей?

— Ни в коем случае.

Опубликовано: Управление школой. 2003. 23—30 нояб. № 43. С. 4.

## Раздел 5. «ОБРАЗОВАНИЕ — ДЛЯ ВСЕХ»: ОТ ИДЕИ К ДВИЖЕНИЮ

### РОССИЙСКИЙ ФОРУМ «ОБРАЗОВАНИЕ — ДЛЯ ВСЕХ»: ПОИСК АЛЬТЕРНАТИВЫ

В последние годы по планете Земля, включая практически все ее обжитые континенты, прокатилась волна социальных форумов. Форумы эти инициируются «снизу» и, как видно из названия, объединяют организации и людей, обеспокоенных различными социальными проблемами и не вписавшихся (а чаще всего не желающих вписываться), в традиционные политические структуры. Каждый социальный форум — это продолжение и попытка объединения новых массовых демократических движений (экологических, антимилитаристских, просветительских, женских, молодежных, в том числе студенческих и т. п.), подъем которых мир переживает со второй половины 1970-х гг.

Современная Россия, как и во всем прочем, в этом отношении отстает от «цивилизованного» мира, причем отстает дважды. Во-первых, новые отечественные социальные движения, пережив всплеск в конце 80-х гг. прошлого века, после революционной катастрофы начала 90-х заметно сникли, а частью просто угасли. Во-вторых, современная российская власть пытается искусственно загнать политическую жизнь страны в окостеневшую партийную структуру, ссылаясь на зарубежный опыт столетней давности, тогда как в действительности в индустриально развитых странах новые социальные движения как раз и отражают массовое недовольство господством крупного бизнеса, государственной и партийной бюрократии.

Что ж, пытаться догнать «цивилизацию» задом наперед нам не привыкать. Однако и Российское общество, кажется, зашевелилось. Перефразируя шутку тридцатилетней давности: спасибо партии за это и Михаилу Ефимычу, а также Михаилу Юрьевичу, Алексею Леонидовичу и иже с ними. Партия теперь, разумеется, имеет противоположную идеологию, хотя на добрую половину состоит из тех же людей. Фамилии руководителей другие, но суть та же: вывести на улицы и вообще заставить шевелиться сверхтерпеливый Российский люд могут только действия власти. Однако улица — не всегда лучший способ разрешения конфликтов. На митинге, в частности, вряд ли может быть предложена рациональная альтернатива политике властей. Иное дело — социальный форум: и весо-мо, и конструктивно.

Российский социальный форум откроется 16 апреля в 10 часов утра в Московском Гуманитарном Университете (бывшая Высшая Комсомольская Школа) по адресу ул. Юности, дом 5/1. там же двумя часами спустя мы предполагаем открытие Российского образовательного форума, девизом которого избран самый знаменитый и самый важный лозунг ЮНЕСКО: «Образование — для всех». Под тем же девизом 16 февраля в Госдуме прошли парламентские слушания, участники которых дружно высказались не только за проведение форума, но и за создание одноименного общественного движения.

Проведение форума и создание общественного движения «Образование — для всех» становятся тем более необходимыми, что:

— судя по «новеллам», введенным печально знаменитым 122-м законом, а также по законопроектам, предложенным Думе Министерством образования и науки вместе с партией «Единая Россия», власть отказалась от социальных и либерально-демократических принципов образовательного законодательства прошлых лет и проводит бюрократические контрреформы;

— возможности парламентской оппозиции, охватывающей фракции КПРФ, «Родина» и значительную часть независимых депутатов, крайне ограничены;

— сторонникам альтернативной стратегии образовательной политики в значительной степени перекрыты информационные каналы. По данным организации «Репортеры без границ», по свободе информации Россия занимала в 2002 г. 121 место из 139, в 2003 — 147 из 193, в 2004 — 140 из 167.

В таких условиях обеспечить социальные гарантии для тех, кто учится и учит, экономические свободы для образовательных учреждений и академические — для всех участников образовательного процесса способно лишь объединение усилий людей и организаций, независимо от их политических взглядов, обеспокоенных будущим отечественного образования, а значит, и страны.

*На пленарном заседании и секциях Российского форума «Образование — для всех» необходимо провести широкую общественную экспертизу предложенных Правительством приоритетных направлений «реформирования» образовательной системы, а также альтернативных предложений в этой области. Объем публикации позволяет отметить лишь некоторые из них.*

**Бюджет.** Правительство стыдливо умалчивает о стратегии бюджетных расходов на образование. Мы называем конкретные параметры, исходя из необходимости движения страны в направлении информационного общества: 7% ВВП — в среднесрочной перспективе, 10% — в перспективе долгосрочной.

В ответ на вероятные обвинения в популизме стоит напомнить: профицит (дополнительные доходы) федерального бюджета за 2004 г. — 685 млрд. руб.; стабилизационный фонд на начало февраля 2005 г. — 740 млрд. руб., а к концу года превысит триллион; валютные резервы страны — более 132 млрд. долл. Полагаем, что не менее половины бюджетного профицита страна могла бы вкладывать в образование, т. е. инвестировать в будущее. Экономить же на образовании, как сказал бы Менделеев, хуже, чем топить ассигнациями!

**Налоги.** Правительство настаивает на полном налоговом равенстве коммерческих организаций с некоммерческими при льготах для большого бизнеса. Мы требуем сохранения и восстановления налоговых льгот для образования в полном объеме. В противном случае бюджетное финансирование образовательных учреждений фактически сократится, а плата за обучение для внебюджетных студентов в государственных и негосударственных учебных заведениях будет резко повышена.

**Социальные гарантии для обучающихся.** Для авторов правительственных документов этой проблемы не существует. Мы называем точные параметры (включая размеры стипендий, обеспечение питанием и учебниками), а также ориентировочные сроки их реализации.

**Отсрочки.** Позиция Правительства противоречива и до конца не определена: призыв намеревается увеличить больше чем в два раза, но отсрочки студентам обещают оставить — неясно, правда, каким именно студентам. Мы настаиваем на сохранении системы действующих отсрочек от призыва на период обучения в полном объеме.

**Социальные гарантии для педагогов.** Правительство разрушило их систему Федеральным Законом № 122. Мы требуем восстановления и исполнения этих гарантий в полном объеме, а в долгосрочной перспективе — приравнивания педагогов к государственным чиновникам по уровню оплаты труда, пенсионного обеспечения и другим социальным гарантиям.

**Равенство образовательных возможностей.** Несмотря на отдельные шаги в правильном направлении (предложения обеспечить бюджетное образование для парней, отслуживших в армии по контракту), в целом правительство программирует скачкообразный рост неравенства образовательных возможностей граждан, включая сокращение доли бюджетных учебных мест и бюджетных часов в расчете на одного обучающегося. Мы требуем наращивания бюджетного образования, а в перспективе — перехода к общедоступному образованию всех уровней.

**Организационно-правовые формы в образовании.** Правительство намерено превратить государственные образовательные учреждения в АУ (автономные учреждения) и ГАНУ (государственные автономные некоммерческие организации). Мы выступаем категорически против, полагая, что это приведет к утрате отсрочек, налоговых льгот, досрочных пенсий, а главное — к возможности банкротства и массовой приватизации в образовании.

**Государственный и негосударственный сектор.** Правительство предлагает противоестественную приватизацию государственного образования и не менее противоестественное свертывание образования негосударственного. Мы выступаем против того и другого, за сохранение и здоровую конкуренцию двух секторов образовательной системы.

**Характер обсуждения.** Правительственные документы «выскочили, как черт из табакерки». Видимо, власть испугалась, что их общественное обсуждение превратится в осуждение. Мы хотим максимально широкой дискуссии, готовы услышать другое мнение, включить в текст новые предложения и исправить ошибки. Но главное — мы хотим добиться объединения всех общественных сил, заинтересованных в будущем нашего образования, а значит, и страны.

Помимо перечисленных, в декларации «Образование — для всех» отражены и практически все другие ключевые проблемы образовательной политики, включая межбюджетные отношения, механизмы финансирования, содержание образования, образовательные технологии, отношение образования с электронными СМИ и религиозными конфессиями, а также конкретные предложения по развитию основных уровней образования — от дошкольного до образования взрослых (всего более 20 позиций).

Совершенно очевидно: в современной России только общими усилиями сотен тысяч и миллионов людей мы можем добиться осуществления великого лозунга: образование — для всех! Мы хотим, чтобы в лице Российского образовательного форума власть услышала голос образовательного сообщества, не дожидаясь того, когда вместе с ветеранами на улицу выйдут родители, преподаватели и студенты.

Опубликовано: Вести образования. 2005. № 3-4. 1—28 февр. С. 5.

### ОТ ФОРУМА — К ЧРЕЗВЫЧАЙНОМУ СЪЕЗДУ?

16—17 апреля в московском гуманитарном университете в рамках Российского социального форума состоялся первый Российский форум «Образование — для всех». Участники форума (общим числом около 350) работали сначала на пленарном заседании, затем на секциях, а в промежутке приняли участие в не слишком массовой акции на Пушкинской площади.

Чтобы читателю было понятно, чем занимались участники форума, приведу названия некоторых секций и семинаров:

— **«Стратегия развития общественного движения «Образование — для всех!»**. Ведущий — доктор педагогических наук, сопредседатель Совета директоров средних школ России Я. Турбовской;

— **«Социально-экономические проблемы образования»**. Организаторы: Всероссийский фонд образования, Общественное движение «Альтернативы»;

— **«Качество образования»**. Организаторы: Институт «Коллективное действие», Общероссийское общественное движение «Родительская забота», журнал «Скепсис»;

— **«Социальные проблемы образования»**. Организатор — Московская городская организация Профсоюза работников народного образования и науки РФ;

— **«Здоровье для всех через образование»**. Организатор — Институт проблем ЭНЭИДА Российской Академии Естественных наук;

— **«Специальное образование: ответственность государства перед людьми с ограниченными возможностями здоровья»**. Организатор — Региональная общественная организация инвалидов «Перспектива»;

— **«Социальные последствия реформ управления научной деятельностью»**. Организатор — Российский координационный комитет профсоюзных организаций работников науки;

— **«Образование как фактор консолидации многонационального российского общества»**. Организатор — Институт национальных проблем образования РАО, Ассоциация коренных малых народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, Союз диаспор РФ, Лиги народов России;

— **«Права студентов»**. Организатор — межрегиональный свободный профсоюз студентов;

— **«Свобода убеждений в образовательном пространстве: формы реализации»**. Организатор: — Общественная организация «Учителя за свободу убеждений» и др.

Как и ожидалось, настроения на форуме были разными: от умеренно-профсоюзных и рассудительно-академических до молодежно-радикальных. Однако при этом практически никто не желал, чтобы в очередной раз «пар вышел в свисток». Все требовали практических действий. В итоге 17 апреля было провозглашено создание общественного движения «Образование — для всех» (ОДВ). Создание де-факто, но пока не де-юре: участники форума решили: что лучше сосредоточиться на практических шагах, чем тратить силы на неравную борьбу с Минюстом за регистрацию. Напомню: руководимое Сергеем Глазьевым движение «За достойную жизнь» до сих пор такой регистрации не получило — и отнюдь не случайно. Регистрация, на наш взгляд, должна стать естественным результатом развития ОДВ, а не его искусственной предпосылкой.

В качестве первых шагов нового движения было предложено:

- сформировать единую информационную систему, позволяющую быстро реагировать на действия власти в области образовательной политики (открытие интернет сайта «Образование — для всех», создание базы данных печатных СМИ, публикующих материалы по вопросам образования, рассылка правительственных материалов и инициативных предложений ОДВ по электронной почте и т. п.);

- развивать движение как сетевую структуру, включающую общероссийские и межрегиональные общественные организации их региональные отделения, отдельные коллективы, инициативные группы;

- организовать взаимодействие с партиями, членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, региональных и местных органов власти на основе договоров о взаимных обязательствах по принципу: мы поддерживаем тех, кто поддерживает образование; тем же, кто не поддерживает, выражаем недоверие.

Однако главным ноу-хау форума стала идея созыва чрезвычайного съезда, причем не только работников образования, но всех сторонников демократической, социально-ориентированной образовательной политики. Думаю, участие в таком съезде могли бы принять: профсоюзные организации, в т. ч. студенческие; представители трудовых коллективов; организации родителей; союзы руководителей образовательных учреждений различных уровней; депутаты органов государственной власти и местного самоуправления; представители государственного и негосударственного секторов в образовании; организации инновационно — ориентированные.

Гарантировать, что съезд состоится, думаю, не может никто. Во-первых, следует ожидать противодействия с помощью «административного ресурса». По нашей информации, уже идея проведения российского форума «Образование — для всех» встревожила властные структуры, включая часть чиновников в Министерстве образования и науки и даже в Администрации Президента. Во-вторых, в самом образовательном сообществе после крайней встревоженности февраля-марта наступило некоторое успокоение: министр образования и науки регулярно обещает народу по телевидению, что никаких радикальных перемен не ожидается. Однако ни одно из ранее принятых решений (включая закон о «монетизации», концепцию управления имущественными комплексами и документ «О приоритетных направлениях развития образовательной системы РФ») до сих пор не отменено и не пересмотрено.

Между прочим, некоторые скромные успехи сторонников защиты интересов образования действительно налицо. Так, когда автор этих строк при обсуждении бюджета 2005 г. требовал увеличения студенческих стипендий в 1,5 раза с 1 января 2005 г. (цена вопроса — 7,25 млрд. руб., а профицит федерального бюджета за 2004 г. — 685 млрд.) Правительство и «Единая Россия» благополучно провалили поправку. Но стоило студентам объявить о всероссийской акции 12 апреля, как немедленно был принят закон об увеличении стипендий на 100 руб. со второго квартала и еще на 100 с первого сентября 2005 г. В микромасштабе повторилась история с ветеранами, перекрывавшими улицы в Питере и Ленинградское шоссе в Москве: тогда Правительство немедленно нашло 107 млрд. руб. на увеличение пенсий и еще около 50 — на сохранение транспортных льгот в регионах. Некоторое торможение антиобразовательных законопроектов, предложенных Минобрнауки и комиссией генсовета Единой России, равно как и сами успокоительные заявления Министра, также представляют собой очевидную реакцию на активность образовательного сообщества.

В таких условиях инициатива проведения съезда сторонников российского образования политически беспроигрышна (защитников). Такой съезд мог бы стать мощной формой общественного давления на власть, а вместе с тем и средством диалога гражданского общества с властью на равных, а не с позиций униженного «бития челом». Хватит ли сил — не знаю. Но свой крест мы, члены оргкомитета ОДВ, готовы пронести до конца.

Организации, коллективы и инициативные группы готовы идти вместе с ОДВ или принять участие в подготовке съезда, приглашаем к сотрудничеству.

**e-mail:** odv@mail.ru

**тел.:** 8-926-213-78-36

**факс:** (095)-692-00-68



Повторю еще раз: элитарные попытки ограничить доступ к образованию для людей с низкими доходами, национальных меньшинств и других социально незащищенных групп населения — это путь не в XXI, а в XIX век.

**Единая дорога в будущее — образование — для всех!**

Опубликовано: Вести образования. 2005. 1—30 апр. № 6—7. С. 2.

### ДАДИМ СТРАНЕ ЕЩЕ ОДИН ШАНС!

Уважаемые коллеги: родители и педагоги, работники науки и культуры, студенты и старшеклассники, представители власти и бизнеса!

В передовых странах мира образовательная политика все больше и больше становится ключевым направлением деятельности государства в целом. Формируя работника, гражданина и личность, она закладывает фундамент будущего общества: передового или отсталого, свободного или подавленного бюрократией, подлинно-человеческого или полуживотного.

В России уже 15 лет происходит острая борьба двух направлений в образовательной политике: с одной стороны, демократического (социального), главный принцип которого — «Образование — для всех»; с другой, — элитарного, исповедующего идеологию «Образование — для избранных».

Федеральная российская власть постоянно колеблется между двумя этими линиями. Мы готовы поддержать каждый из ее шагов, делающих наше образование более свободным и более социальным, в том числе:

- предложение президента вернуть стране обязательное полное среднее образование;
- подготовленный в Правительстве законопроект о бесплатном образовании и бесплатной довузовской подготовке для тех, кто отслужит в армии по контракту полный срок;
- предусмотренные бюджетом на 2006 г. надбавки за классное руководство и ученые степени.

Однако мы крайне обеспокоены и намерены всеми законными средствами противодействовать любым шагам, действиям и намерениям власти, способным ограничить гражданам России доступ к качественному образованию.

Среди них:

- готовящаяся массовая приватизация образовательных учреждений путем перевода их в новые организационно-правовые формы (автономные учреждения — АУ и государственные автономные некоммерческие организации — ГАНО);
- исключение образования из числа бюджетных приоритетов государства. В 2006 г. расходы федерального бюджета вырастут на 40%, а расходы на образование менее чем на 30%. Учитывая, что доля расходов на образование в России в 2 раза ниже, чем в развитых странах (3% против 6%), страна рискует потерять все шансы войти в информационное общество;
- недопустимо низкий уровень оплаты труда педагогов, рост которой в 2006 г. предполагается замедлить в два раза;
- предложения распределять средства в образовании исключительно по подушевому принципу. Это приведет к еще большему неравенству возможностей и закрытию многих учебных заведений;
- отмена налоговых льгот для образовательных учреждений, автоматически вызывающая рост платы за обучение для внебюджетных студентов;
- сокращение приема на бюджетной основе в государственные вузы — на 8% в текущем учебном году;
- принудительный перевод вузов на двухступенчатую систему академических степеней, угрожающий ликвидацией среднего профессионального образования, снижением качества образования высшего и ростом безработицы среди молодежи (российские работодатели охотнее берут специалистов, чем бакалавров);
- отказ в 2006 г. от повышения стипендий. В вузах оно не планируется, а в ссузах и ПТУ составит всего 70 руб.;
- попытка введения ЕГЭ в качестве единственной формы выпускных экзаменов в школе и вступительных — в вузах;

— продолжающееся падение интеллектуального и нравственного уровня народа вследствие массовой обработки электронными СМИ.

Нами подготовлен альтернативный программный документ — декларация «Образование — для всех». В нем изложены предложения по модернизации образовательной системы в целом и каждого уровня образования на основе лучших отечественных традиций и новейших социальных и образовательных технологий.

Мы предлагаем:

— в первой половине 2006 г. провести Конгресс Российского Образовательного Сообщества;

— обсудить на конгрессе официальную и альтернативную концепции модернизации образования и принять решения, способные поддержать позитивные и остановить разрушительные планы в образовательной политике.

Мы приглашаем к сотрудничеству педагогов и ученых, работников культуры и медицины, родителей, студентов и старшеклассников, представителей социально-ответственного бизнеса, власти и оппозиции — всех, кто понимает: без научного и образовательного прорыва Россия рискует отстать навсегда, а это значит, что мы можем исчезнуть и как государство, и как народ.

Опыт 15 лет «реформ» показал: силами одной только экономической и политической элиты обеспечить движение страны к «обществу знаний» невозможно, а потому наш лозунг: **качественное образование — для всех!**

*Почти 10 лет ищет Россия «национальную идею», однако она у нас перед глазами. «Национальной идеей» должны стать наши дети и молодежь, их образование и развитие, способные обеспечить стремительный рост человеческого потенциала и уверенное движение нашей Родины к «обществу знаний». Только образовательное сообщество способно объяснить власти эту простую истину или заставить власть ее осознать.*

Шагом в этом направлении должен стать **Конгресс Российского Образовательного Сообщества**, в подготовке и проведении которого мы призываем Вас принять самое активное участие.

Если Вы разделяете эту позицию, будем отстаивать ее вместе!

Депутат Государственной Думы, доктор физико-математических наук,  
профессор, академик Российской академии наук  
Ж. И. Алферов

Депутат Государственной Думы, член совета фракции КПРФ, доктор педагогических наук,  
профессор Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова  
И. И. Мельников

Председатель Российской ассоциации профсоюзных организаций студентов вузов  
О. И. Денисов  
Первый заместитель Председателя Комитета по образованию и науке ФС ГД РФ  
О. Н. Смолин

Народный артист РСФСР, России, Министр культуры СССР в 1989—1992 гг.,  
художественный руководитель театра «Содружество актеров Таганки»  
Н. Н. Губенко

Председатель Московской городской организации профсоюза работников  
народного образования и науки РФ  
С. П. Кузин

Ректор Российского нового университета  
В. А. Зернов

Президент ассоциации негосударственных вузов,  
ректор финансово-юридической академии  
А. Г. Забелин

Председатель совета директоров средних школ  
Я. С. Турбовской

Учитель года 2004 Омской области,  
Лауреат всероссийского конкурса «Учитель года России»  
А. В. Рахно

Президент Российского фонда «Образование»  
С. К. Комков

Депутат Государственной Думы, Председатель фракции «Родина»  
С. Ю. Глазьев

Опубликовано: Образование — для всех. 2005. 14 дек. № 1.

## ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

### СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКИЕ ОСНОВАНИЯ СТРАТЕГИИ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ: РОЛЬ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ (ИЗВЛЕЧЕНИЕ)

#### ВЫВОДЫ. КОНЦЕПЦИЯ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ НА БАЗЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ И НАУЧНО-ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

С учетом всего сказанного представляется возможным сделать следующие выводы.

1. При попытке осуществить догоняющую модернизацию Россия имеет высокие шансы «отстать навсегда» (т. е. на весь обозримый исторический период) от группы государств так называемого золотого миллиарда. Аргументы в пользу такого вывода сводятся к следующим.

1.1. Нарастание отставания от наиболее развитых стран в последние годы советского периода в связи с неспособностью «административно-командной системы» освоить новый виток технической революции. Согласно некоторым экспертным оценкам, на стадии экстенсивной индустриализации (вторая половина 1920-х — середина 1960-х гг.) СССР развивался более высокими темпами по сравнению со странами Запада, с середины 1960-х до середины 1970-х гг. эти темпы были примерно одинаковыми, а после этого отставание нарастало вплоть до экономического кризиса конца 1980-х гг.

1.2. Качественно новый уровень отставания России от «цивилизации» в постсоветский период. Помимо уже упоминавшегося заявления А. Кудрина о том, что по объему ВВП Россия достигнет 1990 г. в 2007 г., обращают на себя внимание интегрированные показатели, дающие представление об отечественном уровне социального развития. Согласно международным оценкам, по качеству жизни Россия занимает 105-е место в мире, по продолжительности жизни женщин — 108-е место, мужчин — 128-е. В соответствии со стандартными стереотипами, использовавшимися в рамках политической агитации, в 1990-х граждане России обменяли «колбасу» на свободу. Однако и эти данные не подтверждаются исследованиями международных организаций. Так, по данным организации «Репортеры без границ», в 2002 г. по уровню свободы печати Россия занимала 121 место из 139, в 2003 — 147 из 193, а в 2004 — 140 из 167<sup>1</sup>. Упомянутый выше парадокс о вхождении в цивилизацию по попятной траектории, таким образом, проявляется отнюдь не только в сфере образовательной политики.

1.3. Сохранение сырьевого характера российской экономики и относительно низкие темпы ее развития. По официальным прогнозам, в 2005 г. отечественный экономический рост на десятки доли процента превысит среднемировые показатели, на проценты — показатели большинства индустриально развитых стран. Однако этот рост по-прежнему примерно в полтора раза ниже, чем в Китае, а отставание России по физическому объему ВВП от развитых стран продолжает увеличиваться.

1.4. Сочетание демографической и геополитической катастроф, угрожающее ликвидацией государственности в ее современных границах.

Как уже отмечалось, социально-политическая революция как историческая ситуация представляет собой период и серию множественных катастроф. Будучи порождена именно системным кризисом, она в той или иной степени с неизбежностью подвергает разрушению все основные подсистемы социума, вызывая катастрофические последствия, соответственно, во всех важнейших сферах общественной жизни.

Социально-политические процессы в России 1990-х гг. полностью соответствовали характеристике революции как исторической ситуации. В последнее десятилетие прошедшего века в России совпали (точнее, слились и, вызывая эффект резонанса, взаимно стимулировали друг друга) пики падения по нескольким циклам развития: технологическим, экономическим, национальных отношений, циркуляции элит и т. п. В результате возникли множественные катастрофы социогенного характера, главными среди которых стали: социально-экономическая, финансовая, социотехнологическая, социальная в узком

<sup>1</sup> [http:// news.accona.ru/?id=8651](http://news.accona.ru/?id=8651)

смысле (т. е. катастрофа в социальной сфере), социально-нравственная, социально-демографическая и геополитическая. На двух последних необходимо остановиться подробнее.

**Катастрофа социально-демографическая** — «русский крест». Эта катастрофа производна от других и, быть может, наиболее опасна.

Начиная с 1992 г., в стране наблюдается резкий рост смертности, особенно среди мужчин в трудоспособном возрасте, при одновременном снижении рождаемости. Это явление и получило в литературе образную характеристику «русский крест». Несмотря на приток беженцев и переселенцев из бывших республик СССР, с 1992 по 1999 г. население России сократилось со 148,3 млн. до 145,5 млн., причем это явление было характерно почти для всех регионов. Если в 1990 г. «естественная убыль» населения зафиксирована только в 9 республиках, краях, областях, то в 1999 г. — в 74. Только за три года (1998—2000) в России стало на 4 млн. меньше детей. Хотя данные переписи населения 2002 г. отразили замедление демографической катастрофы (в стране оказалось не 143,5, как прогнозировали, а 145 млн. человек), общей картины это не меняет.

В 2004 г. население страны составило приблизительно 143 млн. человек. По самым оптимистическим прогнозам, при сохранении современных тенденций оно в ближайшие 25 лет сократится на 10—15 млн. человек, а к 2050 г. — приблизительно до 100 млн. человек. Согласно же пессимистическому варианту одного из прогнозов Госкомстата, к 2025 году численность населения страны не будет превышать 100 млн., к 2050 г. — 75 млн., а к 2075—50—55 млн. человек. Неожиданную актуальность приобрело предостережение Владимира Набокова о том, что Россия может разделить судьбу Древнего Рима: культура останется, а народ исчезнет!

Учитывая, что, по прогнозам ООН, население Китая составит к 2025 г. 1,5 млрд. человек, Индии — 1,6 млрд., что численность населения США также возрастет на 50 млн. и составит 325 млн. человек, можно с уверенностью предположить возникновение новых трудно разрешимых геополитических проблем.

**Катастрофа геополитическая:** крушение сверхдержавы, однополярный мир, перекрестные угрозы национальной безопасности.

В результате революции первой половины 1990-х гг. была разрушена одна из ведущих мировых цивилизаций — Советский Союз (Большая Россия, евразийская цивилизация, российский суперэтнос и т. п.). Российской Федерации (усеченной России), которая утратила статус сверхдержавы, предстоит сложная борьба за сохранение статуса одной из великих держав. При этом, по оценкам Г. Осипова, в 1996 г. «По 24 основным показателям страна вышла за пределы допустимого критического уровня, за которым начинается распад общества и государства, физическая и нравственная деградация человека»<sup>1</sup>.

Мир фактически стал однополюсным, а границы политического влияния и экономического господства единственной сверхдержавы — США — значительно расширились. Союз НАТО превратился в самый мощный в истории военно-политический блок. Никакие заверения зарубежных и отечественных политиков о том, что расширение НАТО России не угрожает, не могут успокоить общественное мнение. Не случайно бывший госсекретарь США Г. Киссинджер в статье «Цели НАТО под вопросом» писал о том, что «любое расширение НАТО неминуемо приведет к проведению новых линий разделов», т. е. к еще большей изоляции России. Неопределенные обещания допустить Россию в Североатлантический блок в отдаленном будущем вряд ли могут восприниматься всерьез, учитывая ее положение на стыке трех цивилизаций:

- западной, которая, как выяснилось, не готова принять бывшую сверхдержаву как полноценного и равноправного члена;
- китайской — потенциального лидера XXI в.;
- мусульманской — наиболее активной (пассионарной) и на этой почве нередко порождающей исламский фундаментализм.

Вопреки оптимистическим ожиданиям конца 1980-х — начала 1990-х гг., которые разделяли многие выдающиеся ученые и политики, в результате разрушения Советского блока не сократилось, но значительно возросло количество региональных вооруженных конфликтов, которые фактически стали частью затяжной войны между богатым Севером и бедным Югом, между западной и мусульманской цивилизациями и т. п. При опреде-

<sup>1</sup> Осипов Г. В. Указ соч. С. 26.



ленных условиях эти локальные конфликты вполне способны перерасти в конфликт глобальный.

Ключевым для понимания новой геополитической ситуации является тот факт, что в силу своего географического и социокультурного положения российская цивилизация в течение длительного времени являлась одновременно водоразделом и мостом между Востоком и Западом. Пересыхание этого водораздела и крушение моста при определенных вариантах исторического развития может подтвердить правоту гарвардских сторонников социокультурного детерминизма (С. Хантингтон и др.), полагающих, что границы цивилизаций являются одновременно потенциальными линиями фронта.

В подобных условиях при сокращающемся населении, сырьевой экономике и технологическом отставании от наиболее передовых стран Россия практически обречена на то, чтобы стать объектом борьбы за сферы влияния между ними, причем борьбы тем более острой, чем острее будет ощущаться дефицит стратегических запасов сырья, потепление климата и перемещение благоприятных для жизни зон на север, а также перенаселение планеты. Заслуживает серьезного внимания мнение ряда экспертов о том, что для научно-технологического прорыва у страны остается 25—30 лет исторического времени. В случае же консервации наличных тенденций развития Россия с высокой вероятностью сменит роль одного из ведущих «игроков» международной политики на роль «болвана в польском преферансе» (говоря словами героя известного фильма), или, в терминологии «Великой шахматной доски», на роль легкой фигуры, которую всегда можно разменять или принести в жертву.

2. Практически единственным для страны шансом сохраниться в качестве Великой державы и занять достойное место среди передовых народов и государств остается путь опережающей модернизации, главным локомотивом которой способна выступить, как было показано выше, образовательная и научно-инновационная политика. В свою очередь, двумя основными условиями выхода страны на траекторию опережающего развития следует признать:

а) отказ от организационно-управленческих революций в образовательной и научной сферах (повторим: сохранение накопленного потенциала в данном случае важнее реформирования);

б) «отрицание отрицания», т. е. принципиальное изменение революционного и постреволюционного курса в широком спектре направлений внутренней политики государства, в том числе:

— поддержка высокотехнологичных отраслей отечественного производства. — Это обеспечит востребованность высокообразованных, высококвалифицированных работников и задаст вектор модернизации страны;

— стимулирование развития таких форм собственности, которые обеспечивают участие работников в распределении полученного дохода и управлении производством. Одна из возможных моделей в свое время была предложена знаменитым врачом и политиком Святославом Федоровым в известном Федеральном Законе «Об особенностях правового положения акционерных обществ работников (народных предприятий)», который в Госдуме II созыва получил поддержку не только левой оппозиции, но и многих депутатов проправительственной ориентации. — Это также потребует от работника повышения уровня образования, причем не только профессионального, но и общего, в том числе гражданского;

— система налогообложения, направленная одновременно на стимулирование развития высоких технологий и ограничение социального неравенства, которое в России превзошло критические для национальной безопасности показатели. При этом доходы от инновационной деятельности должны облагаться иначе, чем от добычи и вывоза сырья, доходы академических коллективов — иначе, чем шоу-бизнеса, а доходы, используемые гражданами на получение образования, в отличие от затрат на престижное потребление, — не облагаться вообще. — Все это имеет не только экономическое значение (фактически дополнительные инвестиции в новейшие виды производства и развитие «человеческого капитала»), но и моральное (государство демонстрирует, каким именно видам труда оно придает приоритетное значение);

— регулирование оплаты труда, при котором ее уровень в сферах, обеспечивающих воспроизводство и развитие человеческого потенциала (образование, медицина, наука,

культура и т. п.), был бы, по крайней мере, не ниже, чем в сфере материального производства. — Это не только остановит отток квалифицированных кадров из «бюджетной сферы», но в перспективе окупится даже с экономической точки зрения за счет создания новых технологий, квалификации работников и качества товаров;

— реализация принципа: коммерческому искусству — коммерческие цены, высокие налоги, контроль общественности; народному и классическому искусству — низкие налоги, государственная поддержка и общественное меценатство. Прямое законодательное предписание государственным средствам массовой информации выделять часть эфирного времени образовательным программам, сделать их приоритетными по сравнению с развлекательными, — предписание, подкрепленное налоговыми льготами для всех средств массовой информации в части реализации ими образовательных программ. — В этом случае «четвертая власть» активно способствовала бы не деградации и дегуманизации личности, но ее просвещению и развитию, повышению престижа образования.

Разумеется, масштабное изменение внутриполитического курса государства предполагает принятие и реализацию специальной программы опережающего развития образования и науки<sup>1</sup>.

3. Ключевой проблемой остается вопрос о формировании политического субъекта опережающей модернизации. Тем более, что и в данном отношении для отечественной исторической ситуации характерен следующий парадокс: чем более острой становится общественная необходимость в таком субъекте, тем больше политико-юридических препятствий для его формирования создается властью.

Политическим субъектом опережающей модернизации с вероятностью, близкой к 100%, не может быть существующая «партия власти», которая в последние 12 лет сменила несколько названий, однако в сущности осталась прежней.

Эта партия, во-первых, в строго политологическом смысле представляет собой, скорее, клиентелу и не имеет собственного политического лица.

Во-вторых, как было отмечено выше, парламентские фракции этой партии регулярно имеют самый низкий рейтинг поддержки образования.

В-третьих, в тех случаях, когда собственные идеологические ориентации части политической элиты, объединенной в «партию власти», все же проявляются, они оказываются право-консервативными, а отнюдь не «центристскими»<sup>2</sup>. Между тем, в индустриально развитых странах значение образования для модернизации страны и лозунг «Образование — для всех» более последовательно отстаивают партии левой и левоцентристской ориентации, хотя и в программах правых образование представлено в качестве общезначимой ценности.

Наконец, в-четвертых, вероятность единственного случая, когда отечественная «партия власти» была бы способной поддержать программу опережающей модернизации, — а таким случаем может стать только избрание Президентом России разделяющего эту программу политического лидера, — такая вероятность в настоящее время ничтожно мала: ни действующий Президент, ни его предполагаемые преемники никаких стратегических разработок на эту тему никогда не презентовали.

Субъектом модернизаторской образовательной и научно-инновационной политики могла бы стать та часть так называемой правой оппозиции, которая в последнее время заметно сдвинулась влево и активно провозглашает необходимость социальных гарантий для граждан России. Подобные настроения присутствуют в ДПЯ, РПР, партии «Наш выбор», партии «Слон» и др. Есть основания ожидать, что эти настроения будут расти, поскольку, с одной стороны, «партия власти», видимо, скоро окончательно определится в качестве правой, а с другой, — оппозиционное положение политических течений, именующих себя правыми в настоящее время, будет неизбежно толкать их влево. Кстати призыв к левому повороту уже прозвучал от опального «экс-олигарха» М. Ходорковского.

<sup>1</sup> Один из вариантов такой программы представлен автором в статье «Образование — для всех» // Народное образование. 2005. № 5. С. 9—19.

<sup>2</sup> Неслучайно Председатель Комитета Совета Федерации по международным делам М. Маргелов заявил о намерении «Единой России» устанавливать тесные связи именно с консервативными партиями Европы.

Значительно шире настроения в пользу опережающей модернизации представлены в кругах лево-патриотической оппозиции (КПРФ, «Родина» и др.). Однако и здесь они охватывают не всю «генеральную совокупность» политиков, но преимущественно тех, кто понимает государственные интересы как интересы большинства граждан данного государства. В этой части политического спектра такие настроения тоже должны нарастать по мере движения к нормальной (для индустриально развитых стран) расстановке политических сил, когда левые ориентации преобладают в кругах интеллигенции и студенчества, а правые, помимо бизнеса, — в кругах лиц, связанных с материальным производством (в частности, сельскохозяйственным).

Учитывая, что (1) все названные выше партии квазиправой и левопатриотической ориентации получают на выборах от 1/4 до 1/3 голосов и что, (2) согласно социологическим опросам, около половины населения России никаким партиям не доверяет вовсе, заслуживают внимание проекты формирования непартийных (надпартийных, межпартийных и т. п.) общественных движений, главной задачей которых провозглашается такое воздействие на власти всех уровней, которое заставило бы их проводить опережающую модернизацию на базе образовательной и научно-инновационной политики. В качестве названия одного из таких проектов был избран известный лозунг ЮНЕСКО «Образование — для всех». Подобным проектам не гарантирован успех, однако их провал практически гарантирует неудачу замыслов опережающей модернизации страны. Видимо, это тот случай, когда интеллигенции стоит вспомнить миф о Сизифе в интерпретации Альбера Камю...

\* \* \*

Итак, стратегия модернизации России требует принципиального изменения отношения государства к образовательной и научно-инновационной политике и, соответственно, нового курса во внутренней политике в целом.

Социально-философскими основаниями современного российского политического курса (декларируемыми или недеклаируемыми — не важно) выступают:

— экономический детерминизм, в том числе монетаризм как его крайняя разновидность;

— идеология революционного разрушения прежней общественной системы, включая ее образовательные и научные институты;

— концепция «догоняющей конвергенции».

Напротив, социально-философскими основаниями стратегии модернизации России могли бы стать:

— социально-образовательный детерминизм как обновленный вариант детерминизма социально-экономического;

— идеология принципиальной предпочтительности в сферах образования и науки эволюционного пути перед социально-политическими и организационно-управленческими революциями (системная эволюция как основа «революции знаний»);

— концепция опережающего развития.

Как ни трудно представить себе отечественное образовательное и научное сообщество в качестве политического субъекта опережающей модернизации страны, любой другой политический субъект в ближайшей перспективе представить себе практически невозможно.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие</b> . . . . .	3
<b>Вместо введения. Образование для всех</b> . . . . .	5
<b>Декларация «Образование для всех»</b> . . . . .	9
<b>Раздел 1. Философия образования и образование новой социально-философской парадигмы: к постановке проблемы</b> . . . . .	16
Социально-философские основания стратегии модернизации России: роль образования и науки. . . . .	16
Воспитание в контексте Федеральной образовательной политики: некоторые идеологические и нормативно-правовые аспекты. . . . .	36
Культура православная — образование светское . . . . .	39
Там русский дух?.. . . . .	41
<b>Раздел 2. Экономика образования и образование экономики: сознание и бытие</b> . . . . .	49
<b>2.1. Законодательное регулирование экономики образования как идеологическая проблема</b> . . . . .	49
Законодательное регулирование экономики образования как идеологическая проблема . . . . .	49
Финансирование образования: уровень и механизмы . . . . .	57
Президентские законы: «хвост» и «грива» образования . . . . .	64
Имущественный фетишизм . . . . .	65
Самое дорогое в мире образование . . . . .	75
<b>2.2. Инвестиции в образование: требуются перемены</b> . . . . .	77
Инвестиции в образование: требуются перемены. . . . .	77
Образование не стало бюджетным приоритетом . . . . .	83
Думские страсти по бюджету . . . . .	84
Состояние и перспективы текущего года. Бюджетное финансирование . . . . .	86
Бюджет неразвития . . . . .	87
Повторение пройденного. . . . .	88
Бюджет 2005: этика с арифметикой . . . . .	90
«Горбатый мост» и «горбатая» Дума . . . . .	91
Налоговая петля для образования . . . . .	95
Налоговые льготы для образования: попытка не пытка. . . . .	96
Состояние и перспективы текущего года. Налоги . . . . .	97
<b>2.3. Почему интеллигенция остается нищей</b> . . . . .	98
Почему интеллигенция остается нищей? . . . . .	98
Оплата труда: несостоявшийся приоритет . . . . .	99
Реформа зарплаты: если образование — приоритет, Почему учитель станет беднее?. . . . .	101
Отраслевая система оплаты труда: Думские новости. . . . .	106
Супермонетаризм: деньги есть, зарплаты не будет . . . . .	107
Состояние и перспективы текущего года. Зарплата и социальные гарантии . . . . .	109
Статус учителя: исполнение закона или новый закон? . . . . .	110
Отпуск на огороде . . . . .	115
Наказание за образование. Еще раз о пенсионном стаже . . . . .	116
Досрочные пенсии: новая законодательная инициатива . . . . .	118
Коммунальная реформа добралась до учителя . . . . .	119
Образование: женское лицо . . . . .	120
Стипендии: хотели как лучше... . . . . .	121

<b>Раздел 3. Образовательная политика и политическое образование: просветы и тупики . . . . .</b>	<b>123</b>
<b>3.1. Политика в области образования и образовательная политика: содержание понятий, тенденции и противоречия в постсоветской России . . . . .</b>	<b>123</b>
Политика в области образования и образовательная политика: содержание понятий	123
Тенденции и противоречия образовательной политики . . . . .	129
Бастующая интеллигенция: норма или аномалия? . . . . .	138
<b>3.2. Радикальная трансформация российского общества как социально-политический контекст образовательной политики . . . . .</b>	<b>140</b>
Революция как катастрофа. Множественные катастрофы в России на рубеже веков	140
Диалектика демократических и авторитарных тенденций в российском социально-политическом процессе . . . . .	153
<b>3.3. Из истории радикальных трансформаций российского образования . . . . .</b>	<b>164</b>
«Чем человек образованнее, тем он полезнее своему отечеству» . . . . .	164
Стратегия модернизации российского образования: альтернативы и законодательное обеспечение . . . . .	168
Ликвидация конституционных прав под лозунгом их защиты . . . . .	174
Модернизация образования: борьба тенденций и некоторые нормативно-правовые аспекты . . . . .	181
Приоритеты образовательной политики: статус педагога, чистота эксперимента, здоровый консерватизм реформ. . . . .	185
Образование: послание президента не состоялось вторично . . . . .	191
Премьер в Думе: детям «не светит» . . . . .	193
«Ну кому это надо?» . . . . .	195
Удвоенная отставка: перспективы образования . . . . .	196
Крестики-нолики, или еще раз о приоритетах и перспективах отечественного образования . . . . .	199
Возьмет ли студент четыре барьера? . . . . .	207
Обещанного — три года? . . . . .	209
Июньские новеллы образовательной политики: вектор или маневр? . . . . .	211
Образовательная политика: «левый поворот» или сигнал поворота? . . . . .	217
Третье послание образованию: цыплят по осени... . . . . .	233
<b>3.4. Российская образовательная политика: международный контекст . . . . .</b>	<b>236</b>
Южная Корея: образовательный тигр . . . . .	236
Образовательная политика в Западной Европе и постсоветской России: конвергенция или дивергенция? . . . . .	238
Молодость моя — Белоруссия! . . . . .	241
Российские вузы и Болонский процесс: взгляд парламентария. . . . .	243
<b>3.5. Политика управления и управление политикой . . . . .</b>	<b>246</b>
Проблемы образования в России (интервью). . . . .	246
Платон с Ньютоном мне друзья, но истина дороже . . . . .	257
Поборы в образовании: нужны ли изменения в законе? . . . . .	260
ЕГЭ: панацея или погибель? . . . . .	262
Управление учреждениями образования в контексте образовательной политики . . . . .	266
Не всякий труд создает человека. . . . .	272
Расстрелять не дадим — похороним заживо! . . . . .	274
<b>3.6. Образовательный процесс: содержание, технологии, организация . . . . .</b>	<b>279</b>
Закон о школьном стандарте: есть повести печальнее на свете . . . . .	279
Новый БУП: дискуссия в Думе. . . . .	286
Все начинается с учебников . . . . .	288
Будет ли учебник доступен каждому. . . . .	289
Еще одни «похороны» . . . . .	291
Русский язык как государственный: сохраним ли великий и могучий? . . . . .	293
НВП возвращается? . . . . .	295
Компьютер учителя не заменит. . . . .	296
Проблемы и перспективы развития законодательства о дистанционных образовательных технологиях . . . . .	298
Традиционное новаторство. . . . .	300
<b>3.7. Ценности образования . . . . .</b>	<b>301</b>
Патриотизм — последнее прибежище? . . . . .	301



Историческое образование: политика и право . . . . .	303
Ксенофобия как зеркало русской «демократии» . . . . .	308
<b>Раздел 4. Образование: законодательство и законодатели . . . . .</b>	<b>310</b>
<b>4.1. Федеральное законодательство как фактор образовательной политики: логика, типология, пределы влияния . . . . .</b>	<b>310</b>
Федеральное законодательство как фактор российской государственной образовательной политики 90-х гг.: системно-функциональный подход . . . . .	310
Приоритеты образования: взгляд законодателя . . . . .	319
Российское образовательное законодательство: перспективы Третьей Государственной Думы . . . . .	323
<b>4.2. «Братская могила»: Третья Госдума блокирует инициативы в области образовательного законодательства . . . . .</b>	<b>328</b>
«Братская могила». Сначала — для социальных законов, а затем — для социально незащищенных людей? . . . . .	328
Закон о питании школьников под вопросом . . . . .	333
Дополнительное образование: значение и место в системе российского образовательного законодательства . . . . .	334
Почему возможности не равны? Правовые проблемы реализации права инвалидов на образование в современной России . . . . .	340
<b>4.3. «Погром в законе»: «законотворческая» деятельность IV Госдумы. . . . .</b>	<b>356</b>
Новая Дума... но не про образование . . . . .	356
Первый ворон . . . . .	358
«Похоронная команда» . . . . .	359
Образовательное законодательство: очередная реформа или разгром . . . . .	361
Погром в законе: заявление членов комитета Государственной Думы по образованию и науке . . . . .	368
Контрреформа образования: итоги летних законодательных баталий . . . . .	370
Новая ситуация в образовательном законодательстве: федеральная и региональная компетенции . . . . .	374
<b>4.4. Кто есть кто в Государственной Думе. . . . .</b>	<b>381</b>
Образовательная политика в Госдуме второго и третьего созывов: реальные позиции фракций и депутатских групп . . . . .	381
Любовь зла . . . . .	393
Политика в образовании. Выборы . . . . .	395
<b>Раздел 5. «Образование — для всех»: от идеи к движению . . . . .</b>	<b>397</b>
Российский форум «Образование — для всех»: поиск альтернативы . . . . .	397
От форума — к чрезвычайному съезду? . . . . .	399
Дадим стране еще один шанс! . . . . .	401
<b>Вместо заключения . . . . .</b>	<b>404</b>
<b>СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКИЕ ОСНОВАНИЯ СТРАТЕГИИ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ: РОЛЬ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ (извлечение) . . . . .</b>	<b>404</b>
Выводы. Концепция опережающего развития на базе образовательной и научно-инновационной политики . . . . .	404