

РАЗДЕЛ II. ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ЭТАПЫ И СТРАТЕГИИ ВЛАСТИ

Глава 4. Основные этапы развития постсоветской России и эволюция образовательной политики

§ 1. Радикальная трансформация общества в СССР и России: проблемы исторической периодизации

В обществоведческой литературе встречаются два теоретических подхода к исследованию и периодизации исторического процесса вообще, незавершённого исторического процесса – в особенности.

Первый состоит в том, чтобы, руководствуясь упрощённо трактуемым принципом веберовской «понимающей социологии» («человек сам знает, чего он хочет»), довериться сознанию эпохи, господствующим стереотипам и принять на веру её самохарактеристики, отыскивая в них рациональный смысл. Именно таким путём идёт в настоящее время, пожалуй, большинство авторов, пишущих на современные темы, причём не только публицистов, но и теоретиков, не только сторонников официального политического курса, но и представителей оппозиции, выделяющих от Горбачёва до Путина три основных этапа развития советского, а затем российского общества, начиная с 1985 г.:

1. Ускорение.
2. Перестройка.
3. Реформы.

Сторонники второго подхода вместе с Марксом (впрочем, не только с ним) полагают, что как отдельному человеку, так и целой эпохе нельзя верить на слово в том, что сама она о себе говорит¹⁹⁵.

Первый подход предполагает доверие к обыденному сознанию, второй – к теоретическому. При поверхностной интерпретации первый подход может приводить к упрощённым умозаключениям, фиксирующим лишь явление; второй – к конструированию сущности столь высокого порядка, что связь её с явлением может оказаться утраченной и в этом случае она превращается в самодовлеющую логическую схему, которая, возможно, отвечает эйнштейновскому принципу красоты, но удаляется от непосредственной действительности, как небо от земли.

Не закрывая глаза на всё сказанное, автор решительно предпочитает второй подход, поскольку именно он гораздо больше отвечает теоретико-познавательной и прикладной функции социогуманитарных наук.

При таком подходе социально-политический процесс в Советском Союзе, а затем в Российской Федерации чётко подразделяется на четыре основных периода: реформистский, революционный, постреволюционный, период стабилизации и реформирования постреволюционного политического режима. Внутри каждого из них следует также выделить ряд этапов, вехами которых являются важнейшие политические события.

1.1. Реформистский период

Первый, реформистский период новейшей отечественной истории охватывает время с апреля 1985 по август 1991 гг. и характеризуется бессистемными попытками реформирования «государственно-бюрократического социализма». Инициатором реформ выступила часть партийно-государственного руководства СССР во главе с М.С. Горбачёвым. Этапами данного периода являются:

¹⁹⁵ Маркс К. К критике политической экономии. Предисловие // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.13. С. 7.

1. Апрель 1985 г. – январь 1987 г.: попытки реставрации и улучшения «административного социализма». В официальных документах курс получил название «ускорение».

2. Начало 1987 г. – середина 1988 г.: непоследовательные попытки реформ в направлении самоуправленческого социализма. Официальное наименование – «перестройка».

3. Июнь 1988 г. – май 1989 г.: замедление экономической реформы, перенос центра тяжести на реформу политической системы; курс на регулируемую однопартийную демократию при фактическом формировании зачатков политического плюрализма. «Революционная перестройка» с уточнением: «реформа политической системы».

4. Июнь 1989 г. – май-июнь 1990 г.: первый период двоевластия (партийные органы – новые выборные органы государственной власти, прежде всего – Съезд народных депутатов и Верховный Совет СССР); развитие в направлении смешанной экономики.

5. Июнь 1990 г. – август 1991 г.: второй период двоевластия (помимо прежней линии: центр – союзные республики); курс на полную смену общественного строя; активные процессы разрушения союзной государственности.

Поскольку объективно назревшая необходимость серьёзных перемен в той или иной мере осознавалась (или, по крайней мере, ощущалась) значительными слоями общества, постольку и движущие силы проходивших в этот период процессов включали в себя представителей разнородных социальных групп: от политической элиты до широких слоев населения, от «теневых» предпринимателей до неквалифицированных рабочих и люмпенов. Попытка же опираться на разнородные силы и, главное, отсутствие у инициаторов «ускорения» и «перестройки» определённой модели реформ привели лишь к хаотичности экономической и социальной политики.

На опасность подобного подхода к проблемам реформирования экономической и политической системы автор неоднократно указывал в своих статьях конца 1980-х гг.

В качестве примера приведём отрывок из статьи «Две руки, и обе правые?», посвящённой анализу популярных в то время экономических программ советников Президента СССР М. Горбачева.

«Позиции эти, надо сказать, оригинальностью не отличаются и не повторяют их сейчас только ленивые: давайте построим нормальную жизнь, а затем придумаем, какой «изм» на нее наклеить. Вот отрывок из интервью академика С. Шаталина: «Если мы хотим накормить страну «измами», то... страхи оправданны, но если мы хотим иметь досыта хорошего продовольствия, да при этом обуться-одеться и вообще зажить наконец по-людски... Или «измы, или мясо – вместе не получится» (Литературная газета. – 1990. – 2 мая). Для кризисного сознания подобная позиция выглядит весьма привлекательно, однако здесь напрашиваются три замечания.

Во-первых, ни одна сколько-нибудь уважающая себя партия так вопроса не ставит. Достаточно открыть работы идеологов неоконсерватизма, чтобы убедиться, как четко декларируется в них верность ценностям западной цивилизации. Также определенно формулируют свои цели отечественные левые и правые радикалы: первые (Марксистская рабочая партия) требуют диктатуры пролетариата, вторые (Демократический союз) – нормального капитализма, пусть раннего, со столетним отставанием (Свободное слово. – 1989. – 19 сентября). А вот строки из «Декларации принципов» Социалистического Интернационала: «Идея социализма... захватила воображение людей всего мира, способствовала возникновению и успешному развитию политических течений, решительным образом улучшила жизнь трудящихся и оказала влияние на ход событий в XX веке» (Коммунист. – 1989. – № 16. – С. 116). Как видим, здесь тоже все ясно, хотя и социализм понимается иначе, чем у нас до недавнего времени.

И только члены КПСС, включая высокопоставленных, в минуту опасности прячут голову под крыло. Уверен: человек с чувством собственного достоинства должен, как говорил Кант, иметь мужество пользоваться собственным умом и называть вещи своими именами.

Во-вторых, волей-неволей тот или иной «изм» мы все равно получим, ибо общества, которое не принадлежало бы к какому-либо историческому типу, включая переходные, не бывает. Приведенная же теоретическая позиция страуса в условиях глубочайшего кризиса и стремительного сдвига общественного сознания вправо увеличивает и без того очень высокую вероятность развития событий по сценарию «Демократического союза», т.е. в направлении раннего капитализма. Напомню, что на выборах в Польше, Венгрии, Восточной Германии победу одержали отнюдь не социал-демократы, а партии правой половины политического спектра.

В-третьих, что касается «мяса», то предложенный членом Президентского совета «изм» на первых порах скорее всего сохранит его (мяса) малодоступность основной массе трудящихся, но заменит привилегии части аппарата и торговых работников, т.е. привилегии должности привилегиями богатства. Так

что насчет «изма» можно не беспокоиться, он нам обеспечен, а вот мясо при новом «изме» всем отнюдь не гарантировано. Кстати сказать, в период НЭПа, хотя его не надо идеализировать, «измы» и мясо вполне уживались»¹⁹⁶.

В рассматриваемый период неоднократно изменялся вектор провозглашаемых преобразований: от усиления администрирования и борьбы с нетрудовыми доходами до узаконивания частной собственности с наёмным трудом; от заявлений о быстром повышении уровня жизни до ограниченной денежной реформы и первого массового повышения цен; от выдвижения лозунга социальной справедливости и расширения социальных гарантий трудящимся до безудержной пропаганды социального неравенства.

В результате после кратковременного оживления экономического развития страны наступила новая стагнация производства, а затем и значительный его спад.

Сочетание противоположных тенденций характеризует и изменение, происходившее в характере отношений управляющих и управляемых: от расширения самоуправления во всех формах до новой волны бюрократизации на уровне республик Союза; от курса на экономическую самостоятельность предприятий до жёсткой регламентации их деятельности и передачи хозяйственным руководителям права распоряжаться государственной собственностью. По мнению автора этих строк, как отмечено выше, уже к середине 1991 г. явственно проявилась бюрократическая форма новейшей российской революции.

Непоследовательность курса на экономическую самостоятельность предприятий и развитие самоуправленческих начал вызвала, с одной стороны, нарастание кризисных явлений в экономике, а, с другой, подготовила будущее саморазрушение власти.

Отнесение к политике реформ разнонаправленных, вплоть до противоположностей, изменений политического курса указывает на противоречие не логического анализа, но реальной политики. Автору этих строк запомнилось выступление М.С. Горбачёва в Верховном Совете РСФСР в июне 1990 г., – выступление, главным рефреном которого было: не верьте моделям! Попытки же реформирования общества без определённой модели реформ стали одной из главных причин замены эволюционных процессов политикой революционного разрушения.

Попытка осуществления демократии в гигантском многонациональном государстве при отсутствии у его руководства политической воли и ясного плана действий полностью провалилась. Создание выборных органов государственной власти при ухудшении экономической ситуации привело к тому, что они стали каналами выражения недовольства народа. Это резко усилило центробежные тенденции в системе по всем линиям. Модель «авторитарной демократии», предлагавшаяся А. Миграняном и, возможно, способная спасти ситуацию, была категорически отвергнута на волне демократической эйфории.

В целом преобразования, осуществлявшиеся в этот период, не выходили за рамки существовавшей системы и потому период носит реформистский характер.

Казалось бы, переломной точкой в развитии социально-политического процесса мог стать референдум 17 марта 1991 г. Однако руководство Михаила Горбачёва, во-первых, безнадёжно опоздало с его проведением и, во-вторых, не сумело по-настоящему воспользоваться результатами. Выиграло же от референдума (если шаг в направлении деструкции Союзного государства можно считать выигрышем) российское руководство, присоединившее к союзному собственный референдум о введении президентской системы и немедленно реализовавшее его результаты в виде поправок к Конституции и проведения президентских выборов.

1.2. Революционный период

¹⁹⁶ Смолин О.Н. Куда несет нас рок событий. Политологическая публицистика 1990-1995 гг. М.: Логос, 1995. – С. 17-18.

Второй, революционный по характеру период новейшей российской истории датируется августом 1991 – августом 1996 г. В эти годы, называемые в периодической печати и популярной литературе периодом «радикальных реформ», в действительности происходила революционная ломка системы государственно-бюрократического социализма и замена её системой государственно-бюрократического капитализма.

Этапы периода:

1. 19 августа – середина декабря 1991 г.: этап политических переворотов и контрпереворотов, завершившихся ликвидацией Советского Союза.
2. Середина декабря 1991 г. – 10 декабря 1992 г.: этап «шоковой терапии» в экономической сфере и первый этап «авторитарной демократии» в сфере политической.
3. 10 декабря 1992 г. – 21 сентября 1993 г.: новый (в Российской Федерации – первый) этап двоевластия и политических переворотов и начало ваучерной приватизации.
4. 21 сентября – 4 октября 1993 г.: антиконституционный государственный переворот; малая гражданская война в Москве; кульминация и конец двоевластия.
5. 4 октября – 12 декабря 1993 г.: делегитимизации федеральной власти и отчасти региональной власти, прямое авторитарное правление.
6. Декабрь 1993 г. – август 1996 г.: легитимация и квазилегализация режима; второй этап «авторитарной демократии».

В отличие от предыдущего периода, когда руководители СССР не имели концепции преобразований и с заметным отставанием во времени реагировали на колебания массовых настроений влево или вправо, обновлённая российская политическая элита в качестве ориентира чётко определила западную модель общества, прежде всего в американском варианте (правда, нередко искажённом).

Поскольку спектр социальных сил, поддерживающих направление проводимой политики, постоянно сокращался, преобладали тенденции директивного введения рыночных (часто псевдорыночных) отношений. Основной эшелон движущих сил новейшей революции на этот период составляли работники государственного аппарата, верхняя часть структуры административно-управленческого персонала системы производства, «новые богатые», работники средств массовой информации, большая часть известных представителей творческой интеллигенции. Значительные слои народа (рабочих, крестьян, технической и гуманитарной интеллигенции) активно поддерживали «курс реформ» лишь в первые полтора – два года.

Революционные методы радикального преобразования общества обусловили и основные параметры экономической политики правительства. На первых этапах периода её основу составляла «шоковая терапия»: либерализация цен при высоком уровне инфляции, обвальная приватизация, вытеснение системы бесплатных социальных услуг. На завершающем этапе происходило фактическое продолжение прежнего курса при формальном дистанцировании от «шоковой терапии». Была завершена ваучерная приватизация и осуществлён переход к продаже государственной собственности, провозглашён курс на финансовую стабилизацию – ограничение инфляции путём «сжатия» денежной массы.

Социально-экономический результат «возвращения в мировую цивилизацию» хорошо известен: глубокий экономический кризис, стремительный рост социального неравенства, чрезмерная поляризация социальных групп.

Провозглашённые политические цели также не были достигнуты: вместо демократического политического режима на разных этапах периода страна прошла путь от анархии через авторитаризм к авторитарной демократии (авторитарному по содержанию, демократическому по механизмам формирования политическому режиму).

На протяжении всего периода происходила значительная бюрократизация общества на основе соединения административной и финансово-экономической власти в руках одних и тех же лиц. Даже до антиконституционного переворота 21 сентября – 4 октября 1993 г., явившегося второй после 1991 г. кульминацией «второй русской

революции», реальная власть почти исключительно находилась в руках Президента и правительства, тогда как статья 104 Конституции создавала юридическую иллюзию о всевластии Съезда народных депутатов России. На самом деле, как уже упоминалось, эта статья *de facto* никогда не реализовалась, выполняя лишь роль объекта для массированных атак и формирования мифа о захвате власти Советами.

В действительности же после полного подчинения законодательной власти исполнительным структурам на предыдущем этапе эта власть попыталась лишь частично изменить баланс в свою пользу. При этом борьба шла не между сторонниками президентской и парламентской республик, как это обычно представлялось в средствах массовой информации, а между сторонниками авторитарного суперпрезидентского режима и режима более демократического, т.е. в рамках различных вариантов президентской республики. Таким образом, за мифом о захвате власти Советами стояло лишь нежелание бывших демократов возвращаться к элементарным нормам демократии, связанным с системой разделения властей.

После принятия новой Конституции практически полностью исчез парламентский контроль над исполнительной властью в центре и на местах и контроль избирателей над депутатами законодательных органов, произошёл спад самоуправленческих инициатив в результате нарастающей апатии широких слоёв населения. Несмотря на публичное осуждение насилия, масштабы его применения возросли: Москва (май 1993 г., сентябрь-октябрь этого же года), Северная Осетия, Чеченская республика, а на территории бывшего Советского Союза – все республики Закавказья, Таджикистан, Молдавия.

Существенной характеристикой периода является также возрастающий на всём его протяжении уровень влияния оппозиции, основными лозунгами которой были: изменение «курса реформ», воссоздание Союзного государства, защита национальных интересов России, отстранение от власти «антинародного режима», в конце периода – изменение Конституции.

В целом период характеризуется «решающими успехами» приватизации и передела собственности, формированием системы государственно-бюрократического капитализма, необратимыми (в обозримой перспективе) изменениями социальной стратификации и образа жизни. Вопреки мнению организаторов акции устрашения в период кампании по выборам президента в 1996 г., даже победа кандидата левых и патриотических сил Г. Зюганова на этих выборах привела бы не к возврату «административного социализма», но лишь к существенному смещению политического курса влево и в направлении защиты государственных интересов. Иначе говоря, к замене реставрационных (по отношению к Октябрю 1917 г.) тенденций термидорианскими. Последние всё чаще интерпретируются в настоящее время не как синоним контрреволюции, а как такой политический переворот, который, не ликвидируя основных завоеваний революции, возвращает её в рамки реальных исторических возможностей.¹⁹⁷

Логически революционный период преобразований российского общества заканчивается победой кандидата «партии власти» Б. Ельцина на президентских выборах 1996 г. и окончанием первой Чеченской войны. Однако в начале следующего, постреволюционного периода в политику едва не вмешалась медицина. Состояние здоровья президента накануне выборов и сразу после них могло сделать его победу «пирровой», а новые выборы в установленные Конституцией сроки грозили принести успех кандидату оппозиции, собравшему небывалое до того число голосов. И тогда судьба новейшей российской революции могла вновь оказаться на чаше весов, хотя, повторим, изменилась бы скорее модель, чем тип общественной системы. Учитывая это, данный этап можно считать пограничным между революционным и постреволюционными периодами развития общества, хотя по основным, объективным критериям он должен быть отнесён к последнему периоду.

¹⁹⁷ См.: Якобинство в исторических итогах Великой французской революции // Новая и новейшая история. – 1996. – № 5. – С. 74, 79, 86-87.

1.3. Постреволюционный период

Третий, постреволюционный период современной российской истории (август 1996 г. – декабрь 1999 г.) можно охарактеризовать как время завершения в основном социальной революции посредством политического и экономического реформирования системы, созданной в предыдущем периоде.

Внутри данного периода можно выделить следующие этапы.

1. Август 1996 г. – февраль - март 1997 г.: завершение в основном социальной революции при отсутствии политических революций или новых значительных реформ.

2. Март - апрель 1997 г. – март - апрель 1998 г.: попытка придать «реформам» второе дыхание, в особенности в социальной сфере, неэффективные попытки активизации «курса реформ».

3. Март - апрель 1998 г. – август 1998 г.: объявление правительством С. Кириенко нового курса при фактически незначительной модификации прежнего.

4. Сентябрь 1998 г. – май 1999 г.: существенная модификация курса. Критика «реформ без населения» и усиление государственного регулирования экономики.

5. Май – декабрь 1999 г.: этап подготовки передачи власти новому Президенту.

Правящая элита продолжила прежнюю экономическую политику с небольшими модификациями: переход от ваучерной приватизации к продаже остатков государственной собственности; политика «финансовой стабилизации» и связанные с нею новые волны «кризиса неплатежей»; значительное увеличение государственного долга путём создания «пирамиды» государственных казначейских обязательств и роста внешних заимствований государства; неудавшиеся попытки «реформирования» социальной сферы путём дальнейшего вытеснения бесплатных услуг платными (реформы пенсионного обеспечения, образования, медицины и др.).

Происходила дальнейшая концентрация капитала и его сращивание с государственной властью, продолжался, хотя и с замедлением темпов спада, экономический кризис. Попытки «молодых реформаторов» интенсифицировать прежнюю политику встретили сопротивление с двух сторон.

С одной стороны, попытки упорядочить сбор налогов, заставить высокодоходные группы населения «делиться» с остальными, отдавая положенное, и разговоры о равном доступе на конкурсной основе к бюджетным деньгам для различных компаний вызвали недовольство, в особенности А. Чубайсом, со стороны части «олигархов».

С другой стороны, стремление резко сократить унаследованные от советского периода бесплатное образование и бесплатную медицину, а также социальные гарантии и льготы, установленные законодательством в начале 1990-х гг., обернулось мощным сопротивлением со стороны левой оппозиции, профсоюзов и широких слоёв общественности. При этом рассуждения в духе Б. Немцова о ста миллионах льготников, процент которых в России выше, чем в любой другой стране, не слишком убеждали оппонентов. И не только в связи с тем, что задевали их собственные материальные интересы, но и потому, что ещё большее количество людей в России имели доходы ниже минимального потребительского бюджета (который примерно в 2 - 2,5 раза больше прожиточного (физиологического) минимума) и потому считали себя вправе на льготы претендовать. Провал курса либерал-технократов под прикрытием «прагматика» В. Черномырдина стал в конце концов главной причиной смены правительства.

«Новый курс», провозглашённый премьером С. Кириенко, на самом деле представлял собой лишь небольшую модификацию старого. Предложения несколько уменьшить налог на прибыль и отчисления с предприятий во внебюджетные фонды перекрывались увеличением НДС; введение налога с продаж, призванного увеличить налоговые сборы с высокодоходных групп, должно было сопровождаться снижением

налогового бремени на доходы, превышающие 100 млн руб. и увеличением налога на работающих по совместительству.

Параллельно в парламент были внесены законы, в очередной раз отменяющие и приостанавливающие действие многочисленных социальных льгот. По расчётам руководителей промышленных предприятий, имеющимся в личном архиве автора, суммарная налоговая нагрузка на предприятия в этом случае оказалась бы даже несколько выше прежней, а для физических лиц эта нагрузка увеличивалась значительно. В целом новую политику можно оценить как преимущественно фискальную; затрагивающую интересы высокодоходных групп населения лишь в незначительной степени и не производящую качественного перераспределения налоговой нагрузки в пользу малообеспеченных групп. По указанным выше причинам речь шла скорее о модификации старой политики, нежели о политике нового курса.

В постреволюционный период продолжалась дальнейшая бюрократизация системы управления, особенно на региональном уровне. В руках избранных губернаторов концентрируются значительные финансовые средства, сосредотачивается контроль над правоохранительными органами и средствами массовой информации.

Более серьёзные изменения происходят в рядах оппозиции. Наряду со значительным ростом влияния происходит её разделение на левую (КПРФ, НПСР) и правую («Яблоко»); несмотря на публичную демонстрацию жёсткости, отчётливо видна тенденция к превращению обоих крыльев в «системную оппозицию» (умеренность позиций «красных» губернаторов; вхождение в правительство в личном качестве представителей обеих ветвей оппозиции).

Анализируемый период характеризуется также крушением попыток создания новых массовых движений левой и (или) социальной ориентации. Казалось бы, в России 1990-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»;
- 2) особенности национальной ментальности, в которой прочно укоренились представления о социальной справедливости коллективистского и во многом уравнительного характера. Многочисленные представители социогуманитарных наук, различающиеся теоретическими и политическими воззрениями (Г.А. Белов, А.С. Ахиезер, А.Ф. Лосев, Г.П. Федотов, В.Н. Бердяев, К.С. Аксаков, В.В. Розанов, Н.К. Михайловский), 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.

Показательны в этом отношении данные социологического опроса, проведённого Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) после декабрьских (1999 г.) выборов в Государственную Думу. При ответе на вопрос «Какая идея могла бы объединить российское общество?» предложенную (в числе других) авторами формулу «Богатство, процветание» поддержало лишь 15,9% респондентов. Даже среди тех, кто на выборах голосовал за партию «Яблоко», число поддержавших лозунг «Социальная защищённость» почти в 2 раза выше, чем выбравших идею «Богатство и процветание» (25,6% против 13,8%). Не менее показательны, что даже среди тех, кто голосовал за СПС процент поддержавших лозунг «Равенство, справедливость» и лозунг «Свобода» одинаков (у голосовавших за другие политические партии и объединения процент выбравших «Равенство» выше)¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Холодковский К.Г. Социально-психологическая дифференциация российского населения и процесс формирования партий // Полис. – 2001. – № 5. – С. 90.

Однако, как уже отмечалось, потребность в создании новых массовых политических движений левой и (или) социальной ориентации в России 1990-х гг. так и не была реализована¹⁹⁹.

Таким образом, анализ данного периода позволяет сделать вывод, что правящая элита не нуждалась более в революционных методах, что период социальной революции в основном был завершён. В России сложилась новая социетальная система и в дальнейшем борьба происходила, главным образом, между сторонниками различных её модификаций.

1.4. Период стабилизации и реформирования постреволюционного политического режима

Победа В. Путина на президентских выборах 2000 г. знаменовала наступление периода стабилизации и реформирования постреволюционного политического режима. Этот период можно разделить на четыре этапа:

1. Январь 2000 г. – весна 2001 г. – этап реформирования политической системы и преобладания политики бонапартистского типа.

2. Весна 2001 г. – рубеж 2003 - 2004 гг. – этап завершения формирования режима «управляемой демократии» и создания многопартийной системы с монопольно господствующей партией.

3. Рубеж 2003 - 2004 гг. – май 2008 г. – этап завершения демонтажа системы социальных гарантий, созданной в советскую и первые годы постсоветской эпохи, и перехода к авторитарному режиму с остаточными проявлениями демократии.

4. Май 2008 г. – по настоящее время – этап квазилиберализации политического режима, псевдодвоевластия и экономического кризиса.

Первый этап периода характеризуется прежде всего усилением влияния силовых структур и перераспределением властных полномочий от регионов к центральной власти, что наиболее ярко проявилось в создании системы федеральных округов и изменении порядка формирования Совета Федерации.

В Государственной Думе политика бонапартизма выразилась в формировании системы двух блоков: государственноческого (фракция «Единство» с союзниками плюс КПРФ с союзниками) и праволиберального («Единство» и правые фракции). Первый из этих блоков, как правило, поддерживал президента в том, что касалось усиления государственности, второй позволял проводить решения, направленные на защиту результатов приватизации, ужесточение социальной политики и сокращение системы социальных гарантий.

На втором этапе периода, завершив перегруппировку сил и значительно укрепив позиции администрации президента, правящая элита отказалась от тактики двух блоков. Весной-летом 2001 г. с принятием Земельного кодекса и других праволиберальных законов бонапартизм закончился в экономической политике, а через год – и в политике вообще. Весной-летом 2002 г. на базе движений «Единство» и «Отечество – Вся Россия» была создана пропрезидентская партия «Единая Россия» и произошло перераспределение постов в Государственной Думе в пользу нового большинства, включающего фракции «Единство – Единая Россия», «Отечество – Единая Россия»; группы «Регионы России» и «Народный депутат». По основным позициям к большинству примыкали также фракции СПС и ЛДПР.

После избрания В. Путина главой государства в 2000 г. произошло существенное расширение политической базы режима, связанное с надеждами на изменение условий жизни при новом президенте и усилением государственноческих начал, однако в целом период характеризуется стабилизацией симпатий большинства политически активных групп и усилением политической апатии значительной части населения.

¹⁹⁹ Подробнее см. § 3 главы 2

Для экономической политики правительства, особенно с весны 2001 г., в рассматриваемый период характерна активизация праволиберального курса. В интересах крупного бизнеса введён самый низкий в Европе и Америке налог на доходы физических лиц, приняты новый Земельный кодекс и Закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения, предполагающие практически полную свободу купли-продажи земли, за исключением её продажи иностранцам. Второй этап периода характеризуется принятием законов о реформировании электроэнергетики и железных дорог, предусматривающих ослабление государственного контроля и частичную приватизацию в этих секторах экономики.

Существенной характеристикой периода является также ограничение трудовых прав наёмных работников и отмена значительного числа социальных гарантий для лиц с низкими доходами. Наиболее явственно это проявилось в принятом в конце 2001 г. новом Трудовом кодексе и в ходе осуществляемой в стране налоговой реформы. В результате даже в период экономического роста (2000 г. – первая половина 2008 г.) повышение пенсий и заработной платы в бюджетной сфере оказалось сопоставимым с темпами инфляции, а в отдельные годы – ниже роста прожиточного минимума.

Ужесточение социальной политики стало возможным благодаря ослаблению влияния левой оппозиции, особенно в парламенте страны. Создав своим политическим противникам имидж сторонников полного возврата к прошлому и используя тем самым настроения революционного отрицания, правящая элита получила удобную мишень для подконтрольных СМИ и одновременно эффективное средство запугивания населения. В результате левый блок в Государственной Думе третьего созыва сократился приблизительно на одну треть (примерно с 210 до 130 - 140 депутатов), и не имел даже блокирующего пакета голосов, не говоря уже о возможности проводить через Думу законопроекты, направленные на решение социальных проблем. В Госдуме IV созыва позиции левых ещё более ослабли (48 депутатов фракции КПРФ и 39 депутатов фракции «Родина» на начало 2004 г.). Что касается V Государственной Думы, то формально представительство левых фракций увеличилось (57 депутатов КПРФ и 38 депутатов фракции «Справедливая Россия»), однако последняя значительно более подконтрольна администрации Президента по сравнению с «Родиной» в Четвёртой Госдуме.

На втором этапе рассматриваемого периода произошли существенные изменения и во внешней политике. 11 сентября 2001 г. часть политической элиты согласилась с проамериканским вариантом глобализации, что явственно проявилось в активной поддержке военной операции США в Афганистане, в лояльном в целом отношении к вторжению американских войск в Ирак, в слабом противодействии расширению НАТО на Восток и появлению иностранных военных баз на территории бывшего СССР, а также в снижении интереса России к созданию союзного государства с Белоруссией. Политическое руководство России фактически согласилось также с выходом США из договора по ПРО, который и в советский, и в постсоветский периоды рассматривался как краеугольный камень системы безопасности.

Парламентские и президентские выборы (декабрь 2003 г. – март 2004 г.) знаменуют собой завершение этапа создания режима «управляемой демократии». Провал правых и поражение левых на выборах в Государственную Думу, формирование нового правительства, по выражению многих аналитиков, во главе «с чисто техническим премьером» свидетельствовали о новом этапе периода стабилизации и реформирования постреволюционного политического режима.

В политической сфере данный этап характеризуется последовательным нарастанием авторитарных тенденций и частичным отказом от формального использования демократических институтов. Замена выборности руководителей субъектов Федерации и председателя Счётной палаты фактическим назначением, отказ от мажоритарной системы выборов в Госдуму ФС РФ, дальнейшее усиление роли «силовиков» в политической системе и бизнесе ярко свидетельствовали об укреплении

власти Президента и его администрации и о формировании политической элиты закрытого типа.

В преддверии парламентских выборов 2007 г. была предпринята попытка перейти от искусственной однопартийной к искусственной двухпартийной системе. В дальнейшем интерес к этому проекту периодически ослабевал (и тогда «эсэры» на федеральных, региональных и местных выборах испытывали почти такие же трудности, как КПРФ), а иногда вновь усиливался. В настоящее время, когда пишутся эти строки, однозначный прогноз последствий реализации проекта затруднителен, однако вряд ли он повлияет на характер режима в целом.

В сфере производства на втором и третьем этапе периода господствовали прежние тенденции: относительно высокие темпы роста ВВП (9 место среди государств СНГ в 2004 г.); сохранение сырьевого характера экономики; неэффективное использование благоприятной конъюнктуры мировых цен на нефть и т.п. К специфическим же чертам следует отнести создание за счёт дополнительных средств федерального бюджета многомиллиардного Стабилизационного фонда и частичную псевдонационализацию сырьевого сектора, на самом деле представляющую собой передел собственности (дело ЮКОСА).

Наиболее серьёзные изменения на втором и третьем этапах периода произошли в социальной сфере. Главная новация – «монетизация» льгот, представляющая собой своеобразную попытку помочь нищим за счёт бедных путём перераспределения бюджетных средств, выделяемых на социальные нужды. Если натуральными льготами, как правило, пользовались средние слои низшего класса, то денежные компенсации в какой-то мере выгодны лишь его низшим слоям.

Другими «новациями» стали:

- принятие нового Жилищного кодекса, который значительно ограничил право на жильё для малообеспеченных граждан;
- правительственные реформы в здравоохранении и образовании, предполагающие дальнейшее вытеснение финансируемых из федерального бюджета социальных благ платными услугами и открывающие дорогу приватизации в этих сферах, а также в культуре, науке, в сфере социальной защиты и занятости населения.

В совокупности всё это означало полную деструкцию системы социальных гарантий, созданных в советскую и первые годы постсоветской эпохи.

Ужесточение социальной политики, включая отмену натуральных льгот и резкое повышение тарифов на услуги ЖКХ, уже в докризисный период привело к усилению оппозиционных настроений и некоторому ослаблению поддержки власти населением. Однако в целом влияние оппозиции остаётся слабым, в том числе вследствие раскола в левой и в правой части её спектра. Попытки объединения усилий левых и правых в борьбе за сохранение гражданских и политических свобод не привели не только к созданию единого блока, но и постоянно действующих координирующих органов, а затем практически прекратились.

Контуры структуры власти и политического процесса, характерные для четвертого этапа периода стабилизации и реформирования постреволюционной России, обозначились уже осенью 2007 г. – после того, как президент В. Путин, с одной стороны, дал согласие возглавить список «Единой России» на парламентских выборах, а с другой – объявил о готовности работать председателем правительства при условии избрания соответствующей кандидатуры Президентом РФ. Поскольку результаты отечественных федеральных выборов более чем предсказуемы, а Центральная избирательная комиссия могла бы, пожалуй, обнародовать их задолго до дня голосования, имеются аргументы в пользу того, что начинать новый этап отечественного политического развития следует именно с этого времени.

Существует также прямо противоположная точка зрения, состоящая в том, что со сменой президента в стране ничего не изменилось, поскольку власть сохранил прежний

лидер, а перемены имеют исключительно косметический и символический характер. Станным образом такая позиция уживается с представлением о том, что современный отечественный политический режим находится на грани краха и в близкой перспективе будет сметён очередной «цветной» революцией.

Суммирование двух последних утверждений характерно для радикальной внепарламентской оппозиции правого и левого толка (Объединённый гражданский фронт, «Солидарность», запрещённая национал-большевистская партия, Национальная ассамблея и т.п.).

Осознавая, что оценка того или иного отрезка исторического процесса, как правило, возможна лишь по его окончании, автор предлагает читателю следующую гипотезу:

- в отличие от рубежа 1999 - 2000 гг., смена Президента России в 2008 г. не означает нового исторического периода её развития;

- однако она положила начало новому этапу в рамках исторического периода, начатого в 2000 г.;

- начало этого этапа можно датировать более или менее точно. Им стал май 2008 г., когда в течение двух дней (7 - 8 мая) произошли сначала вступление в должность президента Д. Медведева, а затем – назначение новым премьер-министром страны В. Путина.

В пользу сохранения исторического процесса в рамках прежнего периода развития можно предложить следующие аргументы.

1. Экономическая политика правительства до начала мирового кризиса изменилась мало. Более того, призванный определить параметры этой политики трёхлетний бюджет на 2008-2010 гг. был принят ещё в 2007 г., что, по мнению ряда политологов, было призвано ограничить свободу действий в области экономики нового президента.

2. В отношении различных направлений социальной политики существенные изменения либо отсутствуют, либо также запрограммированы президентом, а впоследствии – председателем правительства В. Путиным (материнский капитал, увеличение пособий по уходу за детьми до полутора лет, с 2010 г. – новая пенсионная реформа, в значительной степени предполагающая возвращение к «дозурабовским» принципам пенсионирования).

3. Политические инновации также позволяют говорить, скорее, о перелицовывании режима власти, нежели о его существенном обновлении:

- изменения, внесённые в Конституцию впервые после 1993 г., разнонаправлены, причём авторитарный вектор (продление полномочий президента и Госдумы) явно перевешивает вектор демократический (установление в известных пределах права парламентского контроля над правительством и обязанность последнего ежегодно отчитываться пред Госдумой);

- вместо возвращения выборности Совета Федерации – для всех его членов введена обязанность пройти региональные либо муниципальные выборы. Это не столько заставляет членов «палаты регионов» подтвердить способности публичного политика, сколько принижает их статус (бывшие федеральные министры, губернаторы, председатели Законодательных Собраний и иные политические «тяжеловесы» вынуждаются «идти в народ», причём избираться в органы власти, явно их уровню не соответствующие);

- вместо снижения избирательного барьера на федеральных выборах в Госдуму введена странная система, открывающая дорогу в неё отдельным представителям партий, преодолевших пятипроцентный барьер;

- снижение порога обязательной численности для политических партий с 1 января 2010 г. на 10% (с 50 тыс. до 45 тыс. человек) и с 1 января 2012 г. на 20% – до 40 тыс. человек также является символическим и т.п.;

• наконец, замена выборности председателя Конституционного суда членами КС его (председателя) фактическим назначением президентом с согласия Совета Федерации, которое в современной России имеет формальный характер, представляет собой откровенное проявление авторитарных тенденций.

Интересно, что продлевать сроки полномочий президента и изменять порядок избрания председателя Конституционного суда предшествующие Д. Медведеву Президенты РФ не решались. Создается впечатление, что, по замыслу правящей группы, это преднамеренно делается руками президента, воспринимаемого частью интеллигенции и бизнеса как либерал.

4. Ряд проектов администрации Д. Медведева представляли собой прямое продолжение аналогичных направлений деятельности администрации В. Путина. Пример – формирование подконтрольной Кремлю партии «Правое дело» как аналога левого проекта «Справедливая Россия».

5. Часть предложений, заявленных как демократические (либерально-демократические), в процессе реализации привели к усилению авторитарных тенденций. Например, заявление о необходимости равного доступа политических партий к государственным СМИ – к принятию Федерального закона от 12.05.2009 г., который ликвидировал для депутатов от оппозиции последние возможности появляться в эфире программы «Парламентский час», а также право ежемесячно выступать по радио и один раз в два месяца – по телевидению в закреплённом регионе.

6. Очевидна преемственность и во внешней политике. О ней свидетельствуют довольно жёсткие заявления в Послании Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г. – в день инаугурации Б. Обамы, но прежде всего – грузино-российский конфликт по поводу Южной Осетии и последовавшее за ним признание двух независимых государств, де-юре входивших в состав Грузии. Впрочем, есть основания полагать, что едва ли не любой российский лидер в подобной ситуации вёл бы себя аналогичным образом.

В свою очередь, в пользу вывода о том, что речь идёт не просто о «смене вывески», но, возможно, о новом этапе в рамках прежнего периода свидетельствуют следующие соображения.

1. Оставаясь де-юре суперпрезидентской республикой, Россия де-факто сделала значительный шаг к республике парламентской. При этом, будучи по Конституции вторым лицом в государстве, председатель правительства фактически оказался лицом первым, по крайней мере, в начале полномочий нового президента, а, возможно, и в течение всего его первого срока. О том, что такая конструкция может оказаться неустойчивой, много писали политические эксперты. Однако первый год президентских полномочий Д. Медведева этого не подтвердил.

2. Начавшийся через несколько месяцев после инаугурации Д. Медведева социально-экономический кризис не заставил политическую элиту качественно изменить направленность экономической политики: её главными направлениями остаются поддержка сырьевого сектора и крупного бизнеса. Однако, как и в других странах, в технико-экономическом аспекте политика в условиях чрезвычайной ситуации и финансового дефицита неизбежно отличается от алгоритма действий в условиях экономического роста и бюджетного профицита. Даже с учётом того факта, что эту политику осуществляет одна и та же управленческая «команда» (В. Путин, И. Шувалов, А. Кудрин и др.)²⁰⁰.

3. Демонстративный либерализм Д. Медведева, включая его заявление «свобода лучше, чем несвобода», а также встречи с руководством «Новой газеты», известными правозащитниками, открытие собственного блога в Интернете и т.п., конечно, не означает существенных изменений политического курса в настоящем, однако даёт основания для прогноза возможностей таких изменений в будущем. Например, если второй срок

²⁰⁰ Подробнее см. главу 17

Д. Медведева состоится, не исключено, что он будет дистанцироваться от В. Путина так же, как последний в аналогичной ситуации – от Б. Ельцина.

Повторим: вывод о начале нового этапа в рамках прежнего периода исторического развития страны может быть в достаточной мере подтверждён или опровергнут лишь по его завершении, а в настоящее время имеет гипотетический характер.

§ 2. Основные этапы образовательной политики и образовательные реформы в 1980 – 2000-х гг.

Вопрос о периодизации постсоветской образовательной политики исследован ещё менее, чем проблема выделения в данную эпоху основных периодов и этапов исторического развития в целом. Во всяком случае, автору не удалось найти специальных работ на эту тему ни в библиотеках, ни в электронных сетях. Исключение составляют несколько публицистических статей и выступлений, как правило, видных руководителей образования, которые будут упомянуты ниже. Между тем вопрос представляет значительный интерес как с теоретической точки зрения (ведь речь идёт об одном из ключевых направлений внутренней политики государства, всё более и более набирающем «вес» по мере движения к «обществу знаний»), так и ещё более с точки зрения практической. В ситуации, когда едва ли не каждый новый лидер (в том числе в образовательной политике) стремится начинать «с чистого листа», совершая ошибки за счёт миллионов людей, по-прежнему актуальным остаётся вопрос грибоедовского героя:

Где, укажите нам, отечества отцы,

Которых мы должны принять за образцы?

Другими словами, изучение опыта и периодизации отечественной образовательной политики призвано не просто выявить истоки действий, предпринимаемых в настоящее время, но также облегчить принятие верных решений.

Предлагая читателю одну из первых версий периодизации образовательной политики конца советской и первых десятилетий постсоветской эпохи, автор исходил из того, что эта политика и её этапы не могут не быть производными от основных событий отечественного социально-политического процесса в целом. Однако, вместе с тем, история образовательной политики не совпадает целиком с общеполитическим процессом, и это несовпадение обуславливают следующие факторы:

- относительная самостоятельность культуры, частью которой является образовательная система, не прямое воздействие на культуру экономики и политики;
- преемственность и внутренняя логика развития образовательных систем, не повторяющая механически логику экономических и политических изменений;
- собственные закономерности эволюции образовательной подсистемы культуры, связанные, в частности, с её инерционностью и длительным циклом воспроизводства, и т.п.

Говоря об основных этапах образовательно-политического процесса в последние советские годы и постсоветскую эпоху, следует отметить, что необходимость реформирования отечественного образования была осознана как государственной властью, так и образовательным сообществом ещё в 1980-е гг. Соответственно, с того времени можно выделить пять основных периодов развития этого процесса, каждый из которых подразделяется на этапы и более или менее соответствует попыткам проведения образовательных реформ (или контрреформ). Дадим краткую характеристику этих периодов и этапов.

Первый период – 1984-1991 гг. – реформы образования в рамках реформирования страны. Границы периода почти полностью совпадают с рамками реформистского отрезка позднесоветской истории (апрель 1985 г. – август 1991 г.), а его «пограничными знаками» избраны, с одной стороны, последняя образовательная реформа периода «административного социализма», а с другой – разрушение вместе с СССР советской системы образования и начало существования образовательной системы Российской Федерации.

Данный период достаточно чётко подразделяется на два этапа, соответствующие двум образовательным реформам.

1.1. 1984 – 1988 гг. Осуществлявшаяся с 1984 г., на излёте эры «административного социализма», образовательная реформа, несмотря на солидное ресурсное обеспечение и

научную подготовку, оказалась непродуктивной. В условиях слабого стимулирования высококвалифицированного труда при высоком уровне социальных гарантий позитивная в целом и соответствующая общецивилизационным тенденциям идея введения обязательного среднего образования себя не оправдала. В сочетании с «процентоманией» эта попытка в значительной степени привела к понижению мотивации деятельности учащихся старших классов и отрицательному моральному эффекту в виде получения ими уже в юности результатов, не соответствующих затраченному труду.

1.2. Второй этап периода охватывает время с 1988 г. по 1991 г. Его образной характеристикой могла бы стать формула: свободу образованию уже дали, а деньги ещё не отняли. Главная организационно-управленческая новация – объединение трёх образовательных ведомств и создание Госкомобразования СССР. Образовательная система в значительной степени освободилась от бумажного потока, формализма, командно-административного вмешательства в живой педагогический процесс. Это стало одной из причин взлёта инновационных педагогических концепций, прежде всего – «педагогики сотрудничества». Её идеологическим кредо в явной или неявной форме стал «социализм с человеческим лицом». С целью продвижения реформ был образован временный научно-исследовательский коллектив (ВНИК) «Школа» (В.В. Давыдов, Э.Д. Днепров, В.П. Зинченко, Б.М. Неменский, А.В. Петровский и др.), предложивший обществу «Концепцию общего среднего образования», включая новое содержание и методы организации образовательного процесса. Одновременно В.Ф. Матвеев обосновал проект нового хозяйственного механизма в народном образовании.

Вот как характеризовал этот этап активный член ВНИКа, впоследствии – министр образования РФ Э. Днепров:

«Коренное отличие генезиса и начального этапа современной образовательной реформы от многих других российских преобразований заключалось в трех фундаментальных обстоятельствах. **Во-первых**, она имела четкий концептуальный замысел и достаточно стройную идеологию, тогда как другие реформы выстраивались в основном по принципу “телега дорогу покажет”. **Во-вторых**, в отличие от других реформ, она зарождалась и начиналась не “сверху”, а “снизу”, и опиралась на подготовленное общественное сознание, в чем главная заслуга прежней “Учительской газеты” во главе с В. Матвеевым. “Низы” легитимизировали эту реформу и дали “верхам” санкцию на ее проведение еще в декабре 1988 года на Всесоюзном съезде работников народного образования и позже, повторно — в марте 1991 года на Всероссийском совещании работников образования. **И в-третьих**, эта реформа изначально проводилась в интересах большинства образовательного сообщества и общества в целом, что показали известная широкая дискуссия по вопросам реформы образования, проходившая еще осенью 1988 года в преддверии упомянутого съезда, и результаты всероссийского социологического опроса осенью 1991 года, когда 86% учительства выступило в поддержку проводимой образовательной реформы. <...>

В основу современной образовательной реформы были положены **десять базовых принципов**. Первые пять из них определяли главные оси и движущие силы превращения образования из тоталитарного в свойственное гражданскому обществу: **демократизация образования; его многоукладность, многообразие, вариативность; народность и национальный характер; регионализация образовательной системы; открытость образования**. Другие пять принципов обеспечивали “внутренние”, собственно педагогические условия полноценной жизнедеятельности образовательной системы: **гуманизация образования, его гуманитаризация; его дифференциация; развивающий, деятельностный характер образования; его непрерывность**»²⁰¹.

Во многом солидаризируясь с оценками Э. Днепров, не могу согласиться, как минимум, с двумя из них.

²⁰¹ Эдуард Днепров. Три источника и три составные части нынешнего школьного кризиса // Знамя. – 1999. – № 12

Во-первых, зная советскую систему образования как ученик, студент, учитель школы рабочей молодёжи и преподаватель педагогического вуза, не разделяю мнения о том, что она была тоталитарной, как минимум, в постсталинскую эпоху. В это время авторитаризм в управлении во многих случаях сочетался со вполне демократическими отношениями педагогов и обучающихся, во многом утраченными в 2000-е гг.

Во-вторых, в публикации 1999 г. Э. Днепров объединяет в единый период образовательной политики конец 1980-х и начало 1990-х гг. (до появления правительства В. Черномырдина). Это также представляется необоснованным хотя бы потому, что на рубеже 1991–1992 гг. радикально меняются условия существования образования: помимо глубочайшего экономического кризиса разрушается образовательная система Советского Союза, а в качестве среды развития образования на смену планово-социалистической системе хозяйства приходит рыночно-капиталистическая.

Повторим: на этапе 1988 - 1991 гг. происходила именно реформа системы образования, а не её перелицовывание и тем более – не революционное разрушение. Поэтому этот этап следует оценивать как наиболее продуктивный в новейшей истории образовательной политики.

Второй период – 1992 - 1995 гг. Он в основном совпадает с революционным периодом социально-политического процесса (август 1991 г. – июль 1996 г.), а в качестве его границ предлагается рассматривать, с одной стороны, уже упоминавшийся переход от образовательной системы СССР к аналогичной системе РФ, действующей к тому же в рыночно-капиталистических условиях, а, с другой стороны – вступление в силу в январе 1996 г. второй редакции Закона РФ «Об образовании».

Образная характеристика периода может быть сформулирована так: у образования отняли деньги, но в значительной мере ему сохранили свободу.

Тенденции развития образовательной политики в данный период крайне противоречивы: с одной стороны, «снизу» во многих школах продолжились гуманистические преобразования предыдущего этапа в направлении разнообразия, дебиюрократизации и педагогических экспериментов. Более того, в июле 1992 г. была принята первая редакция Закона РФ «Об образовании», по признанию международных образовательных организаций и многих государственных деятелей, в тот период не принадлежавших к числу активных сторонников закона, эта его версия была одной из самых прогрессивных в Европе и мире²⁰².

Однако в этот период расходы на образование в реальном исчислении сократились не менее, чем в 4 раза (в системе профтехобразования – в 7 раз), а уровень патриотического сознания молодёжи упал ниже, чем в любой из развитых стран. Фактически власть пыталась не реформировать образование, но подвергнуть революционной ломке его прежнюю модель, заменив её новой, построенной по искажённым западным образцам.

Ключевыми идеями правительственной стратегии образовательной политики стали:

- массовая приватизация образовательных учреждений (что привело бы к резкому сокращению или даже ликвидации бесплатных для граждан учебных мест, закрытию многочисленных учебных заведений, к превращению образования в привилегию для избранных);

²⁰² Вот как, например, отзывались о Законе Э Днепров и А. Асмолов, ранее занимавшие посты министра и замминистра образования, соответственно, в эфире радио «Свобода» 12 января 2004 г.

Эдуард Днепров: «Действительно, он (Закон РФ «Об образовании» 1992 г.) признан ЮНЕСКО самым демократическим и прогрессивным образовательным актом конца XX столетия».

Александр Асмолов: «... возвращаясь к замечательному времени – концу 80 годов и началу 90, мы должны четко понять, что именно тогда закладывались уникальные сдвиги в системе образования. Я не буду повторяться и подпишусь под теми же словами: закон был самым прогрессивным документом об образовании».

- введение образовательных ваучеров (населению пришлось бы оплачивать образование частично, в остальном же последствия оказались бы аналогичными приватизации);

- «деидеологизация» образования (фактически замена существовавшей псевдокоммунистической идеологии на примитивный антикоммунизм).

Тем не менее, усилиями образовательного сообщества и законодателей, представляющих его интересы в парламенте, удалось сохранить реформистский характер образовательной политики на фоне революционного разрушения прежней модели общества в целом.

Данный период представляется целесообразным разделить на два основных этапа:

2.1. 1992 г. – середина 1994 г. – этап наибольшей деструкции отечественной образовательной системы. Именно на этом этапе государство «ушло» из образования, число детей вне школы, по оценкам замминистра образования М. Лазутовой, достигало 3,5 млн. человек, а принятая в декабре 1993 г. Конституция РФ отменила гарантии общедоступности и бесплатности полного среднего и начального профессионального образования. По свидетельству бывшего в то время Министра образования России Э. Дnepова, исполняющий обязанности Председателя правительства Е. Гайдар говорил ему: нет денег, значит сократим половину учителей или половину школ закроем²⁰³.

2.2. Середина 1994 г. – конец 1995 г. – первые попытки стабилизации образовательной системы. Осознавая угрозу её революционного разрушения, образовательное сообщество (включая профсоюз работников образования и науки и Российский союз ректоров), а также представляющие его в парламенте депутаты, предприняли активные действия, и прежде всего – по укреплению нормативно-правовой базы развития образования, получившей тяжёлый удар от Конституции 1993 г. Уже 8 июля 1994 года был подписан Указ Президента Б. Ельцина № 1487, установивший бесплатность полного среднего образования в Российской Федерации. Одновременно в Госдуме и Совете Федерации резко активизировалась законотворческая работа, завершившаяся принятием в мае 1995 г. Федерального закона № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию», а в январе 1996 г., после двукратного преодоления вето Президента Б. Ельцина, – подписанием новой редакции Закона РФ «Об образовании». Тем самым был положен конец первой наиболее сильной атаке со стороны радикальных либералов в правительстве в направлении массовой приватизации образовательных учреждений, а дети и родители получили все необходимые юридические (но не социальные) основания для продолжения образования в старших классах школы и системе НПО.

Третий период истории отечественной образовательной политики – **1996 г. – осень 1998 г.** Хронологически он близок постреволюционному периоду политического процесса в целом (август 1996 г. – декабрь 1999 г.), хотя начинается раньше более чем на полгода, заканчивается – почти на полтора, по сравнению с общеисторическим аналогом.

Границами периода выступают, с одной стороны, избрание Госдумы второго созыва, где доминировали, не имея большинства, левопатриотические фракции, и вступление в силу второй (наиболее социально ориентированной) редакции Закона РФ «Об образовании»; с другой стороны, – приход к власти правительства Е. Примакова и, что в данном случае весьма важно, назначение заместителем председателя правительства по социальным вопросам В. Матвиенко, а Министром образования РФ – В. Филиппова.

В рамках периода отчётливо выделяются два принципиально различных этапа, которые условно можно назвать консервативно-социальным и антисоциально-«реформистским».

3.1. Консервативно-социальный этап охватывает время с начала 1996 г. до осени 1997 г. Главными признаками этого этапа можно считать то, что, во-первых, в его рамках не произошло никаких значительных изменений в образовательной политике, а, во-

²⁰³ <http://www.svoboda.org/programs/edu/2004/edu.120104.asp>

вторых, тенденции продолжающегося экономического кризиса противодействовала другая тенденция – к относительной стабилизации положения в области образования, заданная названными выше законами о моратории на приватизацию образовательных учреждений и «Об образовании» во второй редакции. Эта тенденция поддерживалась профильными парламентскими комитетами и в особенности – думским Комитетом по образованию и науке во главе с едва ли не самым успешным в постсоветский период его Председателем, профессором МГУ и лидером социалистического направления в КПРФ И. Мельниковым.

3.2. Осень 1997 г. – август 1998 г. – так называемый очередной этап реформирования образования. Концептуальным ядром реформы в этот период стало изменение финансового механизма в образовательной сфере. Ключевые идеи остались теми же, что и в предыдущий период, но были выражены в менее жёсткой форме:

- приватизация не всей системы образования, но высших учебных заведений;
- вместо прямой ваучеризации образования – принцип «Деньги следуют за учеником», что теоретически возможно и на безваучерной основе, но примерно с теми же результатами.

Экономический смысл «Очередного этапа реформирования образования» можно выразить образной формулой: часть денег у образования изъять, а оставшиеся иначе поделить.

Квинтэссенцией этапа стало принятие правительством С. Кириенко постановления № 600 от 17 июня 1998 г., предусматривавшего введение в образовании режима сверхжёсткой экономии. Однако реализации этого Постановления помешала смена правительства, включая Министра образования.

Четвёртый период истории современной отечественной образовательной политики охватывает время *с осени 1998 г. до марта 2004 г.* В данном случае мы имеем наибольшие отклонения от периодизации политического процесса в целом. Данный период в образовательной политике начинается почти за полтора года до наступления нового периода в истории России, а заканчивается вместе с одним из этапов в рамках этого нового периода, совпадая с пребыванием в роли министра образования В. Филиппова. Отмеченная выше самостоятельность образовательной политики по отношению к политическому процессу в целом проявилась здесь, пожалуй, наиболее ярко. С точки зрения управления образованием на федеральном уровне, данный период представляется относительно лучшим в постсоветской истории.

Вместе с тем в рамках деятельности одного Министерства и одного министра период включил в себя несколько этапов, в пределах которых образовательная политика в целом имеет различную (вплоть до противоположной) направленность, а потому его общая характеристика затруднена, если не ограничиться самой общей формулой: колебания от левоцентризма к правоцентризму. Обозначим основные этапы в рамках периода.

4.1. Осень 1998 г. – весна 2000 г. – левый поворот в образовательной политике. Как известно, правительство Е. Примакова вообще было левоцентристским, а министр образования В. Филиппов пришёл к власти при поддержке ректора МГУ В. Садовниченко и Председателя думского Комитета по образованию и науке И. Мельникова. Именно на этом этапе, в частности:

- отменены основные антисоциальные положения постановления правительства С. Кириенко № 600 от 17 июня 1998 г.;
- совместно с представителями парламентских комитетов, Российской академией образования и рядом общественных объединений разработан проект «Национальной доктрины образования в РФ»²⁰⁴, текст которого написан с позиций государственных интересов и защиты права на образования для всех граждан;

²⁰⁴ См. главу 19

- в целях общественной экспертизы нормативных документов и вырабатываемых решений при Министерстве созданы различные общественные советы, а сам Министр активно общался с прессой.

Однако Министерство образования – часть правительственной «команды», и, следовательно, после ухода в отставку Е. Примакова левоцентристская образовательная политика не могла продолжаться долго на фоне сдвигов вправо правительственной политики в целом.

4.2. Весна 2000 г. – лето 2001 г. – политико-идеологическое противоборство правоцентристского и левоцентристского направлений в образовательной политике, представленных, соответственно, с одной стороны, образовательной составляющей «Программы Грефа»²⁰⁵, а с другой – проектом «Национальной доктрины образования в РФ» и принятым в августе 2001 г. Госсоветом при президенте документе «Образовательная политика России на современном этапе»²⁰⁶.

4.3. Осень 2001 г. – декабрь 2001 г. – победа правоцентристского направления в образовательной политике на уровне правительства, «редактирование» документа Госсовета в духе «Программы Грефа» и утверждение «Программы модернизации российского образования до 2010 года».

Стоит отметить, что даже в «усечённом» варианте эта программа модернизации выгодно отличалась от предыдущих проектов «реформ» в лучшую сторону. Предполагалось, например, не сокращать, но наращивать расходы на образование (хотя и незначительно), существенно увеличить зарплату педагогам, проводить компьютеризацию системы образования и т.п. Однако в декабре 2004 г. в одобренных правительством «Приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации» констатировалось, что практически все социально ориентированные положения данной программы остались невыполненными. Правда, при этом был сделан вывод, противоположный здравому смыслу, – предложено полностью отказаться от этих положений²⁰⁷.

4.4. Декабрь 2001 г. – март 2004 г. – движение Министерства образования в направлении правоцентристской позиции. Как уже упоминалось, в правом правительстве отдельно взятое министерство не может долго придерживаться левоцентристской политики. Рано или поздно возникает альтернатива: либо «играть в команде», стремясь смягчить жёсткость её действий, либо уходить в отставку. Под давлением правых либералов, представленных Минэкономразвития и Высшей школой экономики, а также отчасти вживаясь в новую роль (например, по отношению к ЕГЭ), министр образования постепенно дрейфовал вправо – от левоцентризма к правоцентризму, от выраженной социальности к выраженным уступкам элитарному направлению в образовательной политике. Однако, отдавая должное министру, следует заметить: так называемые непопулярные решения он первоначально стремился перевести в режим эксперимента, что уменьшало, с одной стороны, вероятность ошибок, а с другой – общественное сопротивление²⁰⁸.

²⁰⁵ См. § 1 главы 6

²⁰⁶ См. § 2 главы 6

²⁰⁷ См. § 2 главы 11

²⁰⁸ Выступая в ноябре 2004 г. на Парламентских слушаниях «Перспективы развития отечественного образования» в Совете Федерации, автор пытался предложить ту же тактику новому министру образования и науки: «В своё время министра образования В.М. Филиппова немало критиковали за обилие экспериментов. Изобрели даже специальный термин – «ширмаш», т.е. широкомасштабный эксперимент. Однако справедливость требует сказать: эти 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! Быть может, стоит последовать примеру и дать возможность желающим попробовать это самое ГАНО в порядке эксперимента, только узкомасштабного? Давайте сначала посмотрим, к чему это приведёт».

Исходя из принципа «политика – искусство возможного», в процессе смены правительства в 2004 г. автор через влиятельные в образовательной политике фигуры пытался поддержать сохранение на прежнем посту В. Филиппова, полагая этот вариант лучшим из возможных. Парадокс, однако, заключался в том, что даже часть моих единомышленников (имена которых не называю) надеялась на более социальную, чем при В. Филиппове, образовательную политику под руководством А. Фурсенко.

Пятый период – весна 2004 г. – по настоящее время: контрреформа образования вообще и образовательного законодательства, в особенности. Подробная характеристика периода содержится во вводной части к разделу четвёртому «Контрреформа отечественного образования: право и политика». Однако, в соответствии с временными рамками раздела, она ограничивается концом 2007 г. В данном же случае целесообразно продолжить её до настоящего времени (времени подготовки работы к печати).

Как будет показано в четвёртом разделе, основными признаками контрреформы образования и образовательного законодательства стали:

- так называемая расчистка прежнего образовательного законодательства, а затем и фактическая ликвидация наиболее важных его достижений;
- превращение федерального законодательства из фактора стабилизации отечественного образования в главное средство проведения антисоциального курса образовательной политики;
- отмена наиболее важных социально направленных положений, содержащихся в прежних документах исполнительной власти (включая Программу модернизации российского образования до 2010 г.), и принятие ряда стратегических документов с явным уклоном в сторону построения элитарной системы образования (в т.ч. «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации»).

В рамках периода целесообразно выделить следующие этапы:

5.1. Весна 2004 г. – весна 2005 г. – так называемая расчистка образовательного законодательства, правый поворот в образовательной политике.

5.2. Лето-осень 2005 г. – весна 2006 г. – так называемый левый поворот в образовательной политике.

5.3. Лето 2006 г. – конец 2007 г. – новый правый поворот, завершение контрреформы образовательного законодательства.

5.4. Начало 2008 г. – весна 2009 г. – «малый застой», т.е. продолжение правого поворота без радикальных решений в образовательном законодательстве, завершение формирования условий для кризиса в образовательной политике.

Экономический кризис и связанное с ними падение спроса на платные образовательные услуги; дефицит региональных бюджетов и, в частности, отказ от выделения из федерального бюджета средств на повышение заработной платы интеллигенции в регионах; реальная угроза роста числа безработных выпускников профессиональных учебных заведений, а также молодёжи, лишённой возможности продолжить образование в результате введения обязательного ЕГЭ; – эти и другие факторы позволяют прогнозировать в 2009 г. начало кризиса в образовательной политике. Однако сколь глубокими будут кризисные явления в момент, когда эта книга готовится к печати, судить невозможно²⁰⁹.

Предложенная периодизация постсоветской отечественной образовательной политики не претендует на универсальность и «истину в последней инстанции». Автор надеется, что она положит начало теоретической дискуссии на эту тему в публикациях по педагогическим и политическим наукам.

Однако этот призыв остался без ответа, и новое Министерство не только отказалось от экспериментальной апробации нововведений, но также резко сократило их общественное обсуждение.

²⁰⁹ Подробнее см. главу 17

§ 3. Основные факторы дестабилизации отечественного образования в 1990-х гг.

В новейшей истории российской образовательной политики с самого начала чётко обозначились две борющиеся тенденции: элитарная (радикально-либеральная или, пожалуй, точнее, радикально правоконсервативная) и демократическая (социальная), которые различаются фундаментальными представлениями о стратегических целях образовательной политики.

1. Согласно радикально-либеральной стратегии (хотя это и не всегда декларируется), необходимо дать всем организациям и гражданам, всем участникам образовательного процесса как можно больше свободы выбора, а затем предоставить их самим себе, полагаясь на рыночные механизмы.

2. Смысл демократической (социальной, а по историческому генезису социалистической) стратегии состоит в том, чтобы обеспечить не только равные права, но и равные возможности получения образования для всех граждан. В свою очередь, для этого необходимо создать систему государственной и общественной поддержки в период получения образования для лиц из семей с низкими доходами, детей-сирот, инвалидов и т.п.

Вполне естественно, что в постсоветской России первая из этих тенденций выступала как революционная (слом прежней системы образования и замена её качественно иной), тогда как вторая – как реформистская (сохранение положительных сторон прежней системы образования и адаптация её к новым условиям).

Условия реализации образовательной политики в России конца XX в., революционный характер социально-политического процесса вообще, характер и специфика новейшей российской революции – в особенности – породили, по меньшей мере, пять факторов, вызывавших дестабилизацию и способных вызвать деструкцию российской системе образования.

1. Перманентным фактором дестабилизации российской системы образования, угрожавшим самому её существованию, а, следовательно, модернизации и национальной безопасности страны, с начала 1990-х гг. стал рекордный по продолжительности и глубине *экономический кризис и хроническое недофинансирование образовательных учреждений*.

Выше уже говорилось об «обвальном» сокращении финансирования отечественного образования и науки в революционный и постреволюционный периоды²¹⁰. Аналогичным образом в первой половине 1990-х гг. сократился выпуск художественной литературы для детей²¹¹. В том числе выпуск книг в 1990 - 94 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.). В целом за первое постсоветское десятилетие выпуск художественной литературы в России сократился в 4 раза и в начале XXI в. составлял в среднем 3 книги на человека, тогда как во многих европейских странах – 10 -12 книг.

В дальнейшем ситуация изменилась к лучшему. Так, количество издаваемых книг за 1990 - 2007 гг. увеличилось в 2,6 раза, при этом средний тираж сократился в 6,1 раза. В том числе за 2000 - 2007 гг. количество наименований издаваемых книг выросло почти вдвое, тогда как средний тираж уменьшился более чем на четверть²¹².

Однако, несмотря на это, по данным Левада-центра (на сентябрь 2008 г.), 37% взрослых россиян не читают газет, 54% не читают журналов, 46% не читают книг. Возможности электронной сети как источника текстов используют не более 15% населения, аудиокнигами пользуются лишь 4% опрошенных. Большинство взрослых

²¹⁰ См. § 3 главы 1, § 2 главы 2.

²¹¹ Смолин О.Н. Образование и национальная безопасность // Свободная мысль. – 1996. – № 11. – С. 75-82.

²¹² Дубин Б.В., Зоркая Н.А. Чтение в России–2008. Тенденции и проблемы. – М.: Межрегиональный центр библиотечного сотрудничества, 2008. – С. 8

россиян (64%), по их собственным оценкам, стали за последние 10–15 лет читать меньше. Ещё 16% опрошенных вообще не читали и не читают книг. Таким образом, авторы опроса выяснили, что «доля сохранивших прежний уровень читательской активности или даже повысивших активность чтения книг ... составляет ... в сумме не более четверти взрослого населения»²¹³. Фактически на уровне официальной политики лозунг «Ваш друг – книга» был признан устаревшим.

При таких показателях утверждения о «возвращении в русло мировой цивилизации» в 1990-х гг. были в лучшем случае свидетельством революционной эйфории, а затем – по преимуществу пропагандистскими акциями.

2. В социальном плане главным фактором дестабилизации российской системы образования, главной угрозой осуществления ею модернизаторских функций и приоритетной роли в обеспечении национальной безопасности страны стал **скачкообразный рост социального неравенства** и, как следствие, высокий уровень неравенства прав граждан в образовательной сфере.

Как уже отмечалось, по уровню социального неравенства Россия значительно превзошла не только страны Западной Европы и Японию, но и США²¹⁴. По данным британского журнала «Forbes», в 2004 г. 100 самых богатых людей России владели 25% национального богатства, тогда как все миллиардеры Соединённых Штатов – лишь 6% национального богатства²¹⁵.

Причём, несмотря на более стабильные (в сравнении с другими социальными институтами) средние показатели функционирования системы образования, нарастание этой тенденции в перспективе может привести к тому, что страна утратит шансы войти в «клуб» постиндустриальных государств.

В постсоветской России (особенно на протяжении первого десятилетия её истории) наиболее ярко были выражены следующие проявления неравенства прав граждан в области образования:

- увеличивалось число образовательных учреждений, где отсутствуют элементарные условия обучения. Учебно-материальная база значительной части школ до настоящего времени не соответствует требованиям современных образовательных технологий. Темпы старения и износа школьных зданий опережали, а в большинстве регионов и ныне опережают темпы их реконструкции и строительства новых школ. В начале XXI в. только 50% школьных зданий имели все виды благоустройства (в городе – около 90%, в селе – 35%). Треть школ не имела центрального отопления, столовых и буфетов²¹⁶;

- высокие и, как правило, недостоверные показатели численности детей в возрасте от 7 до 18 лет, не обучающихся в образовательных учреждениях (в том числе по причине беспризорности и безнадзорности, недостаточного питания и (или) отсутствия одежды), особенно в первой половине 1990-х гг. Руководители Министерства образования, выступая в палатах парламента, в разное время оценивали эту численность от 200 тыс. (министр В.Г. Кинелёв) 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. Одновременно, по официальным данным того же Министерства образования, после окончания 9-го класса в той или иной форме продолжали образование в 1996 г. – 97%, в 1997 г. – 97,2%, в 1998 г. – 97,5%, в 1999 г. – 97,7%, в 2000 г. – 97,9%, что никак не согласуется с предыдущими оценками²¹⁷;

²¹³ Дубин Б.В., Зоркая Н.А. Указ. соч. С. 14, 17, 21, 32-34

²¹⁴ Подробнее см. § 2 главы 2

²¹⁵ http://news.bbc.co.uk/1/hi/russian/russia/newsid_3712000/3712081.stm

²¹⁶ См.: Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации» 2003 год. М.: Министерство труда и социального развития Российской Федерации, 2003. – С. 20.

²¹⁷ Подробнее см. § 4 главы 13

• стремительный рост числа студентов, обучающихся на платной основе в учреждениях высшего профессионального образования²¹⁸. При этом условия поступления в средние и высшие профессиональные учебные заведения для детей, родители которых имеют высокие и низкие доходы, несмотря на так называемую положительную дискриминацию в законодательстве, оказываются совершенно различными. Согласно социологическим данным, в России более 60% студентов – выходцы из менее чем 25% населения, составляющих высший и средний классы. Напротив, только чуть более трети студентов представляют 3/4 населения страны, имеющего низкие доходы, и явно нуждаются в социальной поддержке. Следует также иметь в виду, что в 1990-х гг. доходы российского «среднего» класса в долларовом исчислении в развитых странах были бы признаны низкими, в том числе во многих случаях не превышающими порога бедности.

Выступая в Госдуме в рамках «правительственного часа» с участием Министра образования и науки РФ А. Фурсенко 15 июня 2005 г., а позднее – на «круглом столе», проводившемся движением «Образование – для всех» 25 января 2008 г., автор этих строк для характеристики современной отечественной образовательной политики употребил термин «образовательный апартеид», или «социальный апартеид в образовании». При этом были выделены, в частности, следующие виды искусственного разделения образовательной системы, формирующие неравенство образовательных возможностей граждан:

- разделение по формам получения образования. Например, вечерней школе, которая в советское время выполняла функцию социального лифта, в современной России отводится роль социального «отстойника»;

- разделение по формам поселений. Яркое его проявление – курс на закрытие сельских школ;

- разделение по размерам образовательных учреждений. В связи с введением подушевого финансирования небольшие школы оказались в неравном положении с крупными и под угрозой закрытия;

- разделение высшего образования на два уровня: один, грубо говоря, для домохозяек и офис-менеджеров, а другой – для более или менее квалифицированных специалистов;

- разделение по формам собственности. До сих пор по отношению к негосударственным образовательным учреждениям власти проводят во многом дискриминационную политику;

- разделение по типам образовательных учреждений. Работники системы дополнительного образования постоянно ощущают отношение к себе, как к педагогам «второго сорта» («учрежденческий апартеид»);

- разделение учреждений на бюджетные и автономные. Первые сохраняют некоторые бюджетные гарантии без экономической свободы; а вторые должны получить экономическую свободу, но без всяких бюджетных гарантий (организационно-правовой апартеид);

- неравенство образовательных возможностей в зависимости от уровня доходов (социальный апартеид).

²¹⁸ Согласно официальным данным, в 1995-1996 учебном году количество бюджетных студентов вузов составило 2 790 700 (55,5%), а внебюджетных 2 246 600 (44,5%); в 2003-2004 учебном году, соответственно, 2 973 900 чел. (46%) и 3 481 800 чел. (54%). В 2007-2008 учебном году насчитывается 2 859 700 студентов, обучающихся за счёт федерального бюджета, или 201 студент в расчёте на каждые 10 тыс. населения (против 204 студентов в 2005-2006 и 2006-2007 учебных годах).

Поскольку термин «апартеид», вопреки этимологии²¹⁹, многим коллегам по образовательному сообществу представляется слишком жёстким и ассоциируется у них с полным бесправием определённых групп населения, в порядке компромисса готов предложить иную, более мягкую характеристику социального смысла государственной политики в области образования периода его контрреформы – «образовательная сегрегация». Как известно, сегрегация (например, расовая) может сочетаться с формально установленным принципом равноправия²²⁰, но всегда сопровождается дискриминацией определённой группы. Соответственно, апартеид обычно рассматривается как крайняя форма дискриминации, выражающаяся в ограничении или лишении прав²²¹.

Вместе с тем, подчеркну в очередной раз: специальное изучение образовательной политики высокоразвитых индустриальных государств (и в особенности социальных государств Европы) убеждает в том, что отечественная образовательная политика по сравнению с политикой в этих государствах гораздо менее эгалитарна и гораздо более элитарна.

Высокий уровень неравенства возможностей в области образования таит в себе опасность двоякого рода. С одной стороны, это снижение интеллектуального потенциала нации, ибо до сих пор никем не доказано, что уровень интеллектуальных возможностей детей прямо пропорционален уровню доходов их родителей, а информационная революция требует всё большего числа высококвалифицированных специалистов и наращивания человеческого потенциала. С другой стороны – формирование закрытого типа политической элиты, что, как известно политологам, ведёт к высокому уровню конфликтности и повышает вероятность социальных взрывов.

Нарастающее неравенство возможностей граждан происходит в нарушение целого ряда норм Закона РФ «Об образовании» и, в частности, его концептуальных позиций, согласно которым государство гарантирует гражданам равенство прав в этой области независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям (объединениям), возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости (пункт 1 статьи 5). Развитие же платных образовательных услуг возможно лишь как дополнение к бюджетному образованию и не должно его заменять (пункт 3 статьи 45).

Однако попытки законодателя заблокировать перенос социального неравенства в сферу образования не дали желаемых результатов по причинам, находившимся опять-таки вне системы образования. С 2004 г. подобные попытки и вовсе прекратились, а вектор законодательства сменился едва ли не на противоположный. Совершенно очевидно, что решение данной проблемы невозможно в рамках политики в области образования и требует выхода в более широкую область образовательной политики в целом.

3. Помимо перманентно действовавших экономических и социальных факторов дестабилизирующего характера, российскому образованию на протяжении 1990-х гг. периодически угрожали *факторы политического характера*, а именно: попытки радикального слома образовательной системы, сложившейся в советский период, и столь же радикальной переделки её по образу и подобию индустриально развитых стран, причем, как правило, искажённому. Этой проблеме специально посвящены две

²¹⁹ Апартхейд, апартеид (на языке буров (африкаанс) apartheid — раздельное проживание), принцип расовой сегрегации в ЮАР, положенный в основу политики жесточайшей расовой дискриминации по отношению к африканским народам банту и другим этническим группам неевропейского или смешанного происхождения. Официально апартеид в качестве государственной политики введён в 1948. Для африканцев отведены специальные резерваты (в 1959 переименованы в бантустаны), составляющие лишь 12% территории страны. Неевропейцы лишены всех прав. Нарушение апартеида преследуется в уголовном порядке. Политика апартеида вызывает протесты во всех странах мира, неоднократно осуждалась в решениях и резолюциях сессий Генеральной Ассамблеи ООН.

²²⁰ <http://bse.sci-lib.com/article100719.html>

²²¹ <http://www.gramota.ru/slovari/dic/?word=%E0%EF%E0%F0%F2%E5%E8%E4&all=x>

следующие главы. Что же касается её новой «реинкарнации» в рамках своеобразно понимаемого вхождения в Болонский процесс, точка зрения автора представлена в § 2 главы 15.

4. Главным юридическим фактором, способным вызвать дестабилизацию системы образования, долгое время являлась, как это ни парадоксально, действующая **Конституция России** и, в частности, **статья 43**, регулирующая права граждан в области образования. Хотя текст статьи многократно подвергался критике со стороны образовательного сообщества, в действительности он ещё хуже своей репутации.

Критика данной статьи в научной литературе и публицистике обычно ограничивается тем, что, не устанавливая соответствующих государственных гарантий, Конституция по существу предполагает введение платного для граждан среднего общего и начального профессионального образования. Причём, если плата за обучение в старших классах школы в СССР устанавливалась (например, в 1950-е гг.), то платное профессионально-техническое образование – это новелла не только в конституционном законодательстве, но и в отечественном законодательстве вообще. Причём новелла, которая на фоне сохранения права граждан на бесплатное (на конкурсной основе) высшее образование должна оцениваться либо как свидетельство крайнего непрофессионализма, либо как преднамеренное «поражение в правах» на образование представителей низшего класса вообще и наименее обеспеченных слоев населения – в частности. Как известно, в системе начального профессионального образования и в советский, и в постсоветский периоды обучались и обучаются именно дети из таких семей.

Негативная реакция образовательного сообщества (в том числе на парламентских слушаниях в Госдуме первого созыва 13 - 14 июня 1994 г.) заметно ослабла после издания Президентом РФ Б. Ельциным Указа № 1487 от 8 июля 1994 г. «О гарантиях прав граждан Российской Федерации на получение образования», причём, на взгляд автора, не правомерно.

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

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

Лишь преодоление обеими палатами парламента 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. Причём Совету Федерации первого созыва пришлось преодолевать вето дважды, поскольку президент повторно возвращал закон в палату регионов, ссылаясь на нарушение ею её же собственного регламента. Лишь в 2007 г. по инициативе президента российский парламент принял Федеральный закон от 21 июня 2007 г. № 194-ФЗ, восстанавливающий в стране обязательное (полное) среднее образование. Однако юридическая форма реализации продуктивной идеи превратила её едва ли не в собственную противоположность²²².

5. Одним из важнейших факторов дестабилизации российского образования, а следовательно, реальной угрозой модернизации и национальной безопасности России, выступали **попытки радикальной трансформации отечественной ментальности** под лозунгом деидеологизации при фактической реидеологизации (точнее,

²²² Подробнее см. § 3 главы 13

переидеологизации). При этом роль наиболее мощного «тарана» системы традиционных ценностей выполняли даже не квазиноваторские идеологические построения, но массированное вторжение «массовой культуры», роль которой (в том числе криминализирующая) в этот период в России оказалась значительно выше, чем на Западе, по крайней мере по следующим причинам:

- количество и плотность сцен девиантного поведения в российском радио- и телеэфире качественно превосходили зарубежные аналоги, ибо в индустриально развитых странах установлен целый ряд ограничений на их демонстрацию, в отношении её времени и специальных каналов;

- согласно оценкам большинства экспертов, включая зарубежных, по уровню жестокости сцен, демонстрируемых в открытом эфире, российские средства массовой информации и кинематограф превзошли в этот период западные аналоги;

- особое воздействие на аудиторию должна была оказать чрезвычайная быстрота перехода от установленных в советский период для средств массовой информации правил целомудрия, граничащего с ханжеством, к вседозволенности постсоветского эфира.

Предложу вниманию читателя очередную собственную цитату:

«... отражением тенденций массового сознания служила массовая песня. В несколько упрощенной форме это выглядит так.

Начало 50-х гг.:
Я люблю тебя так,
Что не сможешь никак
Ты меня никогда, никогда, никогда разлюбить!

Начало 70-х гг.:
Благодарю за то, что по судьбе прошла,
За то, что для другого сбудешься...

Конец 80-х гг.:
Мы в сердце у женщин гости.
Была любовь, да улетела.

Начало 90-х гг.:
Секс, секс, как это мило,
Секс, секс без перерыва²²³.

На решающих этапах новейшей российской революции сама официальная идеология приобретала частично криминальный характер. В обоснование этого тезиса напомним несколько тривиальных теоретических положений.

Общеизвестно, что в любых модификациях современного общества действует, как минимум, два кода (системы) морали: официальный и оперативный. Первый охватывает совокупность официально провозглашаемых норм поведения, как правило, хотя не всегда, освящённых авторитетом той или иной религии. Второй код вбирает в себя совокупность норм, которыми члены общества руководствуются в практической жизни. А поскольку речь идёт, преимущественно, об обществах с рыночной экономикой, подобную мораль можно назвать «рыночной».

Последняя далеко не всегда совпадает с требованиями закона и ещё гораздо реже отвечает критериям «безгрешного» поведения. Процитируем в этой связи человека, которого трудно обвинить в предвзятости. «На верхних этажах экономики инновация довольно часто вызывает несоответствие «нравственных» деловых стремлений и их «безнравственной» практической реализации. Как отмечал Веблен, «в каждом конкретном

²²³ Подробнее см. доклад О.Н. Смолина на I Международном симпозиуме «Иван Ефремов – ученый, мыслитель, писатель. Взгляд в III тысячелетие. Предвидения и прогнозы» под заголовком «Наследие Ивана Ефремова и ценностные ориентиры российской национальной доктрины образования», опубликованный в журнале «Школа духовности». – 1997. – № 2.

случае не легко, а порой и совершенно невозможно отличить торговлю, достойную похвалы, от непростительного преступления». Как хорошо показал Роббер Бэрнс, история крупных американских состояний переполнена весьма сомнительными инновациями. Вынужденное частное, а нередко и публичное восхищение «хитрыми, умными и успешными людьми» является продуктом культуры, в которой «священная» цель объявляет священными и средства»²²⁴.

Общеизвестно также, что чрезмерный разрыв между двумя системами морали опасен для общества, а потому оно стремится по возможности уменьшить «дистанцию» между ними. Такой разрыв, между прочим, стал одним из факторов крушения советской системы. И не потому, что уровень морали общества даже в эпоху «развитого социализма» был так уж низок. Напротив, он был в среднем существенно выше морального уровня большинства населения в обществах индустриально развитых стран. В СССР, с одной стороны, в значительной мере сохранялось ещё традиционное общество, а с другой – господствующая идеология гораздо жёстче, чем религия на Западе, контролировала социальное поведение и относилась к проявлениям человеческой слабости (фактический запрет разводов во второй половине 1940 - 1950 гг., периодический публичный разбор морального облика коммунистов, комсомольцев и даже пионеров, действительный массовый интерес к нравственным проблемам и активное духовное самосовершенствование образованной молодёжи, особенно в период хрущёвской «оттепели»).

Однако провозглашаемая мораль была так удалена от «земли», что соблюдение её даже для порядочного человека оказывалось весьма затруднительным, и при этом любые отступления от этой морали, в особенности со стороны «верхов», воспринимались особенно болезненно.

В противоположность этому западное общественное сознание (или подсознание) так или иначе исходит из представления о греховности «человеческой природы», и даже церковь отпускает грехи раскаявшимся. Иначе говоря, дистанция уменьшается не только и, может быть, не столько путём возвышения оперативной морали до официальной, сколько удерживанием этой самой официальной морали от чрезмерного возвышения.

В России на рубеже 1990-х гг. разрыв между официальным и оперативным «кодами» морали, казалось бы, должен был увеличиться. Действительно, коммунистическая (или квазикоммунистическая) мораль была объявлена сугубо классовой и в этом смысле низкой; её, согласно официальным заявлениям, следовало заменить общечеловеческой (в том числе христианской). Поскольку же речь шла о периоде первоначального накопления капитала, практическая мораль, естественно, стать выше никак не могла.

На практике, однако, произошло иное – раздвоение самой официальной морали. В средствах массовой информации и даже со стороны официальных лиц призывы соблюдать христианские заповеди поразительным образом сочетались даже не с их нарушением на практике (это дело обычное), но с пропагандой прямо противоположных ценностей. Популярны журналисты, комментаторы и политики регулярно внушали аудитории, что в криминальном характере новейшего российского капитала нет ничего плохого, что все страны прошли тем же путём, что в конце концов потомки вчерашних пиратов, воров и «разбойников с большой дороги» цивилизовались и стали двигателем прогресса и т.д. Активное распространение подобных стереотипов и лёгкость их восприятия свидетельствуют не только о попытках глобального отрицания прежней ментальности, но также о глубокой аномии в «верхах» и социопатиях – в «низах».

В соответствии с названными выше политико-ситуационными закономерностями²²⁵, каждая революция (а иногда и период реформ) стремится создать «нового человека» по образу и подобию социального идеала, олицетворяющего

²²⁴ Мертон Р.К. Социальная структура и аномия // Социс. – 1992. – № 3. – С. 105.

²²⁵ См. § 1 главы 2.

выдвинутую ею социально-политическую утопию («светлое будущее»). При этом тип человека и культура прошлой эпохи подвергаются более или менее энергичному осуждению, вплоть до полного отрицания.

Новейшая российская революция и в этом отношении не стала исключением, но, напротив, далеко вышла за пределы объективно стоявших перед нею задач. «Новый человек» прежней эпохи был подвергнут беспощадной критике как «гомо советикус» (что, впрочем, является простым переводом на латинский популярного в философско-политической литературе прежней эпохи термина «советский человек» при противоположной аксиологии), или, на публицистически-бытовом уровне, «совок». При этом официальная наука и публицистика игнорировала, по меньшей мере, два обстоятельства.

Во-первых, «гомо советикус» в цивилизационном отношении был ещё во многом человеком традиционного общества, для которого характерна не только ограниченность жизненного опыта и мировосприятия, рождающая иронию у представителей более модернизированных социальных систем, но также нравственная цельность и сила, во многом утраченные людьми в высоко индустриальных цивилизациях.

Во-вторых, критика в адрес «гомо советикус» не делала самих критиков свободными от негатива прошлого. Не случайно изобретатель термина «гомо советикус» А.А. Зиновьев публично заявил, что худшим порождением этого типа стали представители новейшей российской политической элиты.

В первой половине 1990-х гг. революционное отрицание прежней ментальности в России проявлялось не только в формационном, но 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 период крушения советской системы эта ориентация была отвергнута как помеха внедрению рынка.

В данном случае проявилось одно из фундаментальных противоречий новейшей российской революции, а именно: ярко выраженная тенденция к разрыву с отечественной культурной традицией под лозунгом её 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 всё население Российской империи и СССР, включая представителей иных конфессий и атеистов, в той или иной степени испытало воздействие православной культуры. Однако это не соответствует истине в специфически конфессиональном смысле, ибо парадокс советской идеологии состоял в том, что, за исключением отдельных исторических ситуаций, существовавший политический режим стремился порвать с православной формой отечественной культурной традиции, однако в основном сохранял её содержание, а иногда вступал с православием в прямой союз.

В действительности содействовать введению рыночных отношений в сколь-нибудь цивилизованной форме могла бы, например, упомянутая выше протестантская этика с её культом честного стяжательства. Однако «радикальные реформаторы» апеллировали не к ней, но к самым примитивным лозунгам типа «Деньги – единственная подлинная ценность».

Результаты оказались следующими. В соответствии с принципом «маятника» и предсказанием Н. Бердяева, согласно которому настоящая буржуазность в России возможна только после коммунизма, социологические прогнозы вполне убедительно показывают: народ, который всю свою историю тяготел к общинности, коллективизму, «соборности» и даже страдал от своего рода «индивидуалистической недостаточности», – этот народ в постсоветский период побил все рекорды «атомизации». Пр процитируем в этой связи статью, описывающую результаты «Европейского социального исследования»

(ЕСС) – самого известного и уважаемого сравнительного проекта в области социальных наук в Европе в последнее десятилетие. Исследование обеспечивает полную сравнимость результатов, полученных в разных странах. По единой методике были опрошены более 36 тыс. человек²²⁶.

«Вот какие результаты дало ЕСС в отношении шкалы ценностей по линии «самоутверждение – выход за пределы своего “я”»: «у жителей России наиболее сильно выражена тяга к ценности «самоутверждение». Опережает нас в этом только Румыния, сходные показатели имеет русскоязычное население Эстонии. Все остальные народы гораздо больше тяготеют к равенству и братству»²²⁷.

Понятно: речь идёт о народах европейских. И всё равно поразительно. Пожалуй, можно вслед за поэтом сказать: «Порвалась связь времен...».

Однако продолжим: «У среднего россиянина явно больше, чем у населения других стран, выражена ориентация на богатство, власть и личный успех. И, наверное, логично, что при этом меньше остается места для заботы о благе других.

Как замечает директор Института сравнительных социальных исследований В. Андриенков: «Речь идет не обо всех индивидуалистических ценностях. Некоторые из них достаточно слабо развиты в России. Например, самостоятельность или гедонизм. Здесь мы отстающие. Мы лидеры только в тех ценностях, в которых речь идет об «игре с нулевой суммой», где свой успех достигается только за счет поражения другого. Это – конкурентный индивидуализм»²²⁸.

Иначе говоря, новейшая российская революция привела не к развитию индивидуализма в его позитивных аспектах, связанных с самостоятельностью и самоопределением личности, но к индивидуализму «волчьему». Как пела в своё время группа «Наутилус помпилиус»: «Доказывать, что сильный жрёт слабых».

Прибавим к этому и ещё один печальный результат опроса: среди россиян почти треть (29%) признались, что с друзьями и родственниками они встречаются «редко или никогда». В Норвегии таких лишь 6%, а в Дании – 9%²²⁹. Глубокое одиночество и разрушение человеческих связей – лишь одна из составляющих гигантской цены, которую общество заплатило за радикальную «смену вех» и «переоценку ценностей».

Известно, что трансляция архетипов культуры того или иного народа, формирование своего рода «культурных кодов» наиболее интенсивно происходит в раннем возрасте посредством восприятия народного фольклора и базирующихся на тех же архетипах классических произведений отечественной литературы. На этой основе молодой человек может соприкоснуться с любой культурой или так называемой антикультурой – иммунитет к бездуховности уже заложен. Однако если национальные культурные коды не сформированы вовремя, угроза духовному здоровью народа и безопасности культурного развития страны возрастает многократно.

Переходя от образовательной политики в широком смысле слова к политике в области образования, необходимо отметить, что в революционный период (первая половина 1990-х гг.) профильные министерства не пытались или полагали несовместимым с «курсом реформ» обеспечивать в преподавании гуманитарных наук провозглашённые 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 своём не поднялись не только до «понимающей социологии» М. Вебера, которая предполагает оценку любой эпохи в её собственном социокультурном контексте, но и до художественных обобщений Стендаля, понимавшего, что цвета любой великой

²²⁶ См. Тарасевич Г. Европейская линейка // Русский репортер. – 2008. – № 15. – С. 60.

²²⁷ Там же. С. 64.

²²⁸ Там же. С. 64.

²²⁹ Там же. С. 64.

революции – красное и чёрное, трагедия и взлёт, кровь и свобода, нередко временная или иллюзорная. Напротив, по сути дела они руководствовались методологией «Краткого курса истории ВКП(б)» при противоположной идеологической направленности²³⁰. Среди прочих причин, это привело к тому, что, по результатам сравнительных социологических исследований, в революционный период российская молодёжь по уровню уважения к собственной стране, её истории и культуре уверенно занимала чрезвычайно низкие места среди своих сверстников из более или менее развитых государств²³¹.

Воспользуюсь в очередной раз автоцитатой, на сей раз из выступления «Историческое образование: политика и право» на конференции в Московском городском педагогическом университете 13 апреля 2004 г.:

«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 задевали интересы людей, они бы 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 встречают в учебнике искажённую 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 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 необходимо обеспечить широкие академические свободы, ограниченные лишь тремя «нельзя»:

- нельзя пробуждать ненависть к другим народам и культурам. Фашизм, иные 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. Гёте «истина сама исцеляет зло, которое причинила» в исторической науке и образовании вполне справедлива²³².

«Переоценка ценностей» произошла и в преподавании литературы. Однако, поскольку российская литературная классика всех направлений характеризовалась отмеченной выше нестяжательской, неутилитарной направленностью, идеологическая переориентация в данном случае в большей мере была связана с псевдомодернизацией содержания: место классических произведений всё более занимала современная литература самого различного художественного уровня²³³. Параллельно этому идеологи «радикальных реформ» в сфере духовной культуры призывали преподавателей отечественной литературы в учебных заведениях всех уровней отказаться от изучения

²³⁰ Во второй половине 1990-х гг. один из таких учебников по новейшей истории (Кредер А.А. Новейшая история зарубежных стран), в ряде регионов России (например, в Воронежской области) рекомендовалось изъять из школы специальными решениями законодательных органов власти.

²³¹ На заседании подкомитета по образованию Госдумы второго созыва, где рассматривался вопрос о содержании исторических дисциплин и школьных учебников по ним, известный исследователь В. Логинов «озвучил» следующий факт. Одному молодому ученому, отнюдь не поклоннику Сталина и Брежнева, предложили проанализировать серию новых школьных учебников по истории и дать им оценку в двух словах. Молодой человек понял задачу буквально и вернул заказчику учебники вместе с запиской такого содержания: «Это антинаучно и антипатриотично»!

²³² Смолин О.Н. Историческое образование: политика и право // Исторические знания как средство гражданского воспитания молодежи. М.: МГПУ, 2004. – С. 12-13.

²³³ В решении Всероссийской конференции «Филология и школа» (ноябрь, 1995 г.) отмечалось: «Продолжается унижающее обеднение программы средней общеобразовательной школы по русской литературе, изъятие из нее выдающихся произведений русской классики, таких как «Путешествие из Петербурга в Москву» Радищева, сочинений Рыльева, «Тараса Бульбы» Гоголя, «Детей подземелья» Короленко, произведений Кольцова, Майкова... Осуществляется практическое изъятие из школьного курса критики Белинского, Добролюбова, Писарева, Чернышевского и других».

наиболее сильной её стороны – идейно-нравственного содержания, акцентируя внимание исключительно на изучении художественных особенностей и формировании эстетического вкуса обучающихся. Разумеется, это лишь усиливало ставшее обычным в молодёжной среде пренебрежение к моральным ценностям²³⁴.

Ситуация начала меняться лишь к концу 1990-х гг., когда в школах появились новые учебные пособия по гуманитарным предметам, менее идеологизированные по содержанию. Однако это вызвало недовольство со стороны Председателя Правительства России М. Касьянова, публично осудившего тех, кто в учебниках по истории высказал сомнение относительно результатов и перспектив российских реформ. Впоследствии аналогичное недовольство высказал и президент В. Путин, но уже по поводу попытки критически оценить тенденции развития отечественной «управляемой демократии».

Летом 2002 г. парламентом были приняты поправки к Закону РФ «Об образовании», обязывающие школу в учебном процессе использовать лишь рекомендованные и допущенные учебники и дающие право министерству контролировать их использование. Влияние этих норм закона оказалось двояким: упорядочивая школьное преподавание, они вместе с тем усилили идеологический контроль над ним со стороны правящей политической элиты. Последняя тенденция резко усилилась после новых изменений в законодательстве, внесённых летом 2007 г.²³⁵

Попытка радикальной трансформации отечественной ментальности представляет собой не условие ускоренной модернизации России, но, дестабилизируя духовную жизнь, она, напротив, стала прямой угрозой этой модернизации, причём по целому ряду причин:

- замена традиционной российско-советской системы ценностей не современными, цивилизованными, но самыми примитивными ценностями из арсенала «рыночной» идеологии, стоящими много ниже протестантской этики, не способна привести страну не только к информационному обществу, но и к современному социальному рыночному хозяйству;

- опыт Японии и новых индустриальных стран Юго-Восточной Азии убедительно показывает, что общинная психология при определённых условиях не только не противоречит модернизации, но, напротив, может стать её мощным стимулом²³⁶. Более того, подобно тому, как социальное не является антиподом индивидуального, так и «коммунитарность» человека не противостоит развитию и активности его личности. В противном случае была бы невозможной гражданственность в гражданском обществе;

- в сознание мирового сообщества всё более и более входит представление о том, что модель «потребительского общества», даже в его наиболее современном социально-

²³⁴ В конце концов результаты превзошли все ожидания и испугали даже некоторых журналистов наиболее радикальных средств массовой информации. Так, оценивая моральный уровень группы студентов из Высшей школы экономики, А. Минкин для статьи в «Московском комсомольце» (№ 268 за 30 ноября 2001 г.) избрал заголовок: «Молодые людоеды». Вот несколько штрихов из этой публикации, где молодой человек под именем «Антон» провозглашает собственные взгляды:

«...люди по своей сущности не равны. У одних высокие интеллектуальные способности, у других низкие. Почему человек, который имеет высокие интеллектуальные способности, должен получать столько же, сколько человек, который имеет низкие интеллектуальные способности?»

Я имею в виду интеллектуала с точки зрения бизнеса. Мне не интересен человек, который занимается наукой ради науки. Мне интересен человек, который занимается наукой, чтобы получить большие деньги. Вот этот человек заслуживает внимания. Да, я согласен, может быть, с точки зрения общества, это достаточно жестоко...

... «Общество»! Есть стадо баранов, и у этого стада есть вожак. Куда вожак пошел, туда пошло и общество.

Жизнь общества и политику общества определяют те люди, которые имеют большой запас прочности. Что такое запас прочности? Это деньги».

²³⁵ См. § 3 главы 13

²³⁶ Между прочим, это ставит под сомнение и общий вывод М. Вебера о том, что именно протестантизм является главным фактором развития капитализма, или, по крайней мере, ограничивает этот вывод историческим пространством и временем Европы XVI-XIX вв.

рыночном варианте, себя исчерпала, ибо попытка тиражирования этой модели на все человечество неминуемо ведёт к глобальной экологической катастрофе. «Продвинутым» интеллектуалам Запада уже давно очевидно, что тот сектор капиталистической цивилизации, который базировался на парадигме неограниченного частного потребления, переживает глубокий и всеобъемлющий кризис и, более того, угрожает самоуничтожением всему человечеству²³⁷.

²³⁷ Donella H. Meadows et al., *The Limits to Growth*. New York: Universe Books, 1972. (Медоуз Д.Х., Медоуз Д.Л., Рандерс Й., Беренс У. Пределы роста. М., 1991).

Глава 5. Правительственная стратегия образовательной политики и попытки её реализации в 1990-х годах

§ 1. Основные элементы правительственной стратегии «реформирования» образования в революционный период (первая половина 1990-х годов)

Как отмечалось в предыдущей главе, к началу 1990-х гг. в СССР был заложен определённый организационно-управленческий (дебюрократизация) и содержательный («педагогика сотрудничества») фундамент для последующего образовательного строительства. Однако с переходом от реформистской стадии развития к революционной изменилась эпоха, изменился ритм истории, изменилось социальное, в том числе и образовательное, пространство – время. Изменилась вся социальная и человеческая реальность. Эта базисная трансформация общественной жизни непосредственно определяла образовательную политику. При этом одни политические силы стремились воспользоваться ситуацией для проведения и в этой сфере «радикальных реформ» (т.е. на самом деле – революционной ломки прежней системы образования), а другие – смягчить последствия революционных катастроф хотя бы в одной отдельно взятой области общественной жизни. Для действительного реформирования системы образования, в первую очередь, необходимо было создать правовое поле – разработать и принять отвечающие духу времени законодательные акты: национальную доктрину образования и соответствующий базовый закон.

Последний вступил в силу в июле 1992 г. Выразив демократический порыв интеллигенции, он во многом опередил время. Закон РФ «Об образовании» оказался либеральным, быть может, даже более либеральным, чем позволяла историческая ситуация. Однако он был в достаточной мере и законом социальным, поскольку содержал социальные, в том числе и финансовые, гарантии прав граждан в области образования. Тем не менее либеральный пафос в нём доминировал, а реформистская функция закона преобладала над защитной²³⁸.

Параллельно процессу принятия закона правительство предложило обществу и пыталось реализовать собственную стратегию реформирования образования. При этом каждая из трёх названных в предыдущей главе программных правительственных стратегем предполагала необъявленную (латентную) цель:

- приватизация – ввести в коммерческий оборот колоссальную недвижимость образовательной инфраструктуры;
- ваучеризация – резкое сокращение государственных обязательств в области образования граждан;
- «деидеологизация» – ускорить внедрение квазилиберальной идеологии, памятуя о том, что на полях сражений, в том числе идеологических, выигрывают школьные учителя.

Помимо трёх перечисленных, другими направлениями реформирования образования, предлагаемыми правительством, были:

- введение новых стандартов и изменение содержания образования с акцентом на утилитаризм и функциональную грамотность;
- принудительное «обновление» кадрового состава педагогов, их переподготовка и идеологическая переориентация;
- пересмотр механизмов управления образованием, включая его децентрализацию и введение новых механизмов контроля качества знаний.

Поскольку в истории образовательной политики в 1990-е гг. наибольшую известность приобрели два радикально-либеральных замысла – массовая приватизация образовательных учреждений и изменение механизмов финансирования образования –

²³⁸ Подробнее см. § 2 главы 8.

остановимся на них подробнее и проследим эволюцию обеих концепций на протяжении последующих попыток образовательной реформы.

Специальный анализ показывает, что, во-первых, в данном случае речь шла не о реформе образования, а, скорее, о революции структурно-организационного и в известной мере социального характера, и что, во-вторых, за образец принимались не апробированные и доказавшие свою эффективность, но, напротив, не оправдавшие себя либо только разрабатываемые в развитых индустриальных странах образовательные инновации, причём нередко искажённые отечественным революционным радикализмом.

1.1. Проблема приватизации образования

Вне понимания революции как отрицания и феномена революционного «маятника» вряд ли возможно объяснить отношение исполнительной власти, в особенности в первой половине 1990-х гг., к вопросам собственности в системе образования и, в частности, к проблеме приватизации.

Хорошо известно, что ни одна индустриально развитая страна кампании по массовой приватизации образовательных учреждений никогда не проводила. Напротив, общецивилизационная тенденция заключается либо в сохранении и укреплении государственной системы образования (Германия), либо в приближении негосударственных образовательных учреждений по характеру финансирования к государственным (Бельгия), либо, наконец, в развитии некоммерческих фондов и других источников финансирования, делающих образование доступным для более широких слоев населения (США). Если на международных конференциях и семинарах эксперты Мирового Банка и употребляли периодически термин «приватизация» в отношении образования, то это никогда не понималось буквально (как передача образовательных учреждений из государственной собственности в частную), но лишь в смысле развития многоканального финансирования и использования некоторых рыночных механизмов в управлении образовательными организациями, причём почти всегда – в отношении высших учебных заведений или учреждений дополнительного профессионального образования, но отнюдь не школы и других учреждений для детей.

Что касается стран с переходной экономикой, то во многих из них введено платное высшее образование, однако, насколько известно, ни в одной не осуществлялась приватизация государственных учебных заведений. Например, в Чехии подобные меры всерьёз даже не рассматривались, хотя это одна из немногих бывших социалистических стран, где «шоковая терапия» после глубокого спада обеспечила некоторый рост и довольно долго существовало «образцовое» нелиберальное правительство.

Как уже отмечалось выше, вопреки рациональности и мировому опыту, однако в точном соответствии с логикой революционного «маятника», в постсоветский период (в особенности в первой половине 1990-х гг.) российская исполнительная власть стремилась осуществить массовую приватизацию образовательных учреждений, о чём свидетельствуют правительственные программы, законопроекты и проекты указов Президента.

Так, в июне 1992 г. стране и обществу была предложена «Программа углубления экономических реформ», подготовленная группой Е. Ясина для правительства Е. Гайдара. Этот документ провозгласил, в частности, следующие основные задачи образовательной политики переходного периода:

- обеспечение государственного стандарта качества общего и профессионального образования;
- повышение эффективности использования финансовых ресурсов в области образования, усиление их адресности (персонификация);
- переход на новую, более эффективную модель финансирования образования, адекватную развивающейся экономике;

- создание условий и развитие негосударственных структур образования;
- недопущение снижения достигнутого в последние годы уровня государственного финансирования образовательной системы (с учётом инфляции)²³⁹.

В качестве принципа внедрения новой экономической модели образования «Программа углубления экономических реформ» манифестировала: «создание условий для... разгосударствления и приватизации образовательных учреждений»²⁴⁰.

Ранее уже приводились аргументы, свидетельствующие о том, что разгосударствление (т.е. фактически приватизация) образовательных учреждений могла вызвать лишь катастрофические последствия, аналогичные тем, которые общество получило в результате ваучерной приватизации в производственной сфере, вплоть до полного уничтожения системы образования²⁴¹. Тем не менее и после программы Е. Ясина – Е. Гайдара правительство не оставляло попыток «реформирования» отношений собственности в системе образования. В Госкомимуществе России было даже создано специальное управление приватизации образовательных учреждений во главе с Ю.О. Лебедевым, которое ввиду невозможности заниматься своим прямым делом разработало не менее пяти законопроектов, где под разными названиями были прописаны условия и процедура приватизации в системе образования.

Один из таких законопроектов – проект закона Российской Федерации «О разгосударствлении и демонополизации в образовательной сфере» был опубликован в широкой печати и потому стал наиболее известным²⁴². И хотя в заголовке законопроекта слово «приватизация» отсутствовало, его содержание не оставляло сомнений в том, что замысел авторов состоял именно в передаче государственных и муниципальных образовательных учреждений в негосударственную собственность или смешанные формы собственности. Чтобы в этом убедиться, достаточно процитировать статью 2 законопроекта:

«Под разгосударствлением государственного или муниципального образовательного учреждения в настоящем законе понимается передача прав и обязанностей учредителя образовательного учреждения от органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций к физическим и юридическим лицам, их объединениям, которые в соответствии с настоящим законом могут быть преемниками этих прав и обязанностей, с одновременным приобретением ими прав на имущество, закрепленное за образовательным учреждением, на условиях и в порядке, предусмотренном настоящим законом».

А чтобы не оставалось никаких сомнений разработчики законопроекта в пункте 1 статьи 18 записали:

«Быть преемником прав и обязанностей учредителя государственного и муниципального образовательного учреждения может общественная организация, благотворительный фонд, физическое и юридическое лицо (в том числе иностранные), за исключением указанных в части 2 настоящей статьи».

Помимо всего прочего, в ряде статей законопроекта прямо говорилось об изменении форм собственности. Так, например:

- абзац 4 пункта 1 статьи 36 устанавливал возможность продажи образовательного учреждения;

- подпункт «а» пункта 5 статьи 31 определял, что новый учредитель после вступления в права «вносит и регистрирует изменения в устав образовательного учреждения, изменяет его организационно-правовую форму на выбранную»;

²³⁹ Программа углубления экономических реформ. М.: 1992. – С. 130-133.

²⁴⁰ Там же. – С. 132.

²⁴¹ См. § 3 главы 1

²⁴² См.: Учительская газета. – 1994. – 13 сентября. – № 34. – С. 14-16.

- согласно же следующему за подпунктом «а» подпункту «б», новый учредитель «обращается в соответствующий фонд имущества, комитет по управлению имуществом и на основании договора о передаче прав учредителя, платежного документа и плана разгосударствления получает свидетельство о собственности, а также заключает с комитетом по управлению имуществом от имени юридического лица договор на право пользования, аренды недвижимого имущества, закрепленного за образовательным учреждением», т.е. становится полноправным собственником части имущества этого учреждения.

Правда, статья 21 провозглашала некоммерческий статус разгосударствленных (приватизированных) образовательных учреждений. Однако по сути своей это мало что меняло: новые собственники получали возможность извлечения высоких доходов из бывшего государственного имущества не в форме дивидендов, но в форме гигантских окладов, премий, заграничных командировок и т.п. В результате, на взгляд автора, в сфере образования, как, собственно, и в большинстве других сфер общественной жизни, должен был сформироваться не современный производительный, но паразитический, азиатско-бюрократический капитал, функционирующий в форме паразитирования частных структур на государственном имуществе в виде основных фондов образовательных учреждений. Иными словами, разработчики законопроекта закладывали в систему образования всё ту же модель «бандитского капитализма», критику которой во второй половине 1990-х гг. начали её собственные творцы.

Помимо изложенной выше общей основной идеи, концепция законопроекта отличалась, по крайней мере, тремя важнейшими особенностями, раскрывающими характер и формы её реализации.

Во-первых, универсальность процесса: приватизация образовательных учреждений должна была охватить их абсолютное большинство, по крайней мере, в городе. Согласно пункту 2 статьи 8, разгосударствлению, т.е. приватизации, не подлежали:

- школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- школы-интернаты для детей с недостатками умственного и физического развития;
- детские дома;
- дошкольные учреждения компенсирующего типа, осуществляющие коррекцию физического и психического развития детей;
- сельские образовательные школы и дошкольные учреждения;
- педагогические университеты и вузы;
- учреждения дополнительного образования.

Следовательно, в случае превращения законопроекта в закон в число приватизированных объектов могли попасть все городские детские дошкольные учреждения и школы общего назначения, все техникумы и ПТУ, в том числе сельские, все государственные вузы, кроме педагогических – иными словами, подавляющее большинство всех образовательных учреждений страны.

Во-вторых, ускоренный, «обвальный» характер процесса, стимулирование его методами административного или экономического нажима. Вот лишь некоторые нормы законопроекта, иллюстрирующие этот тезис.

В пункте 2 статьи 3 читаем: «Органы управления образованием не вправе принимать решения, в том числе по отношению ко вновь создаваемым негосударственным образовательным учреждениям, последствиями которых будет сохранение монопольного положения уже действующих в районе, городе, области, крае или республике образовательных учреждений соответствующего уровня. Принятые решения могут быть опротестованы Государственным

комитетом по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур в установленном порядке».

В переводе с юридического языка на политический это означает, что любое решение органов государственной власти или местного самоуправления, препятствующее превращению государственного образовательного учреждения в негосударственное, например, по соображениям защиты права граждан на образование, могло быть опротестовано на основании приведённой выше нормы.

Статья 23 законопроекта устанавливала прямо-таки рекордные сроки рассмотрения заявок на разгосударствление образовательных учреждений. Так, согласно пункту 1, названные выше заявки регистрируются соответствующими органами в день их подачи! А согласно пункту 2, «Комитеты по управлению имуществом в течение трех дней после регистрации направляют заявки в соответствующий орган государственного управления, являющийся учредителем данного учебного заведения».

Однако все рекорды революционной гонки били нормы пункта 3 статьи 23 проекта. Цитирую:

«3. Указанные органы управления, являющиеся учредителями образовательного учреждения, в срок не позднее 45 дней с момента регистрации заявки принимают решение о разгосударствлении заявленного к разгосударствлению образовательного учреждения либо об отказе в таковой...

Отсутствие решения в указанный срок означает решение о разгосударствлении образовательного учреждения».

Не больше и не меньше: если решение не принято – тем хуже для тех, кто его не принял.

Для того же, чтобы чиновники либо сохранившие чувство гражданского долга, либо в каких-то случаях нежелающие выпускать из рук доходы от использования государственной (муниципальной) собственности не воспротивились воле «законодателя», в статье 36 законопроекта устанавливалась административная ответственность за отказ в регистрации заявки на разгосударствление, за нарушение сроков принятия решения о разгосударствлении, за неопубликование объявления о разгосударствлении и т.п., за необоснованный отказ от продажи прав и обязанностей учредителя – в размерах, как правило, от 5 до 10 размеров минимальной оплаты труда, установленной федеральным законом, а в последнем случае – даже до 10% от начальной цены продажи прав и обязанностей учредителя. Тщетно было бы искать в законопроекте наказание только за одно деяние – незаконную приватизацию образовательных учреждений.

В-третьих, законопроект воспроизводил концепцию программы Е. Ясина – Е. Гайдара в части введения образовательных ваучеров. Статья 4 законопроекта определяла ваучер как «сертификат, предоставляемый непосредственно населению и удостоверяющий право обучающегося на получение набора образовательных услуг, соответствующего государственному стандарту общего и профессионального образования», одновременно устанавливая, что «ваучер имеет одинаковое применение и стоимость для государственных и негосударственных структур, что должно способствовать разгосударствлению учреждений образования».

В этом тексте обращают на себя внимание два уже знакомых обстоятельства: отсутствие указания на именной характер документа (строго говоря, именной документ уже не был бы ваучером) и всё то же стремление к максимальному экономическому стимулированию приватизации в сфере образования с помощью изменения схемы финансирования образовательных учреждений. Похоже, что разработчики законопроекта вполне просчитывали его разрушительные последствия и шли на это сознательно, устанавливая в пункте 7 статьи 10, что «негосударственное образовательное

учреждение может быть объявлено банкротом на общих основаниях, установленных законом». Возможно, подобно другим революционерам, они полагали, что чем глубже будет разрушение прежней системы, тем быстрее сформируется новая и автоматически решит все проблемы.

Госкомимущество России не было единственным федеральным органом, который разрабатывал проекты нормативных правовых актов о приватизации в области образования. Со своей стороны, Госкомитет по высшему образованию (ГКВО) предложил осенью 1994 г. проект указа Президента Российской Федерации «О новых принципах учреждения и функционирования системы высшего и среднего профессионального образования Российской Федерации». Этот проект частью повторял ключевые идеи проектов, разработанных Госкомимуществом, частью отличался от них в лучшую сторону, но практически был ещё более опасен.

Он отличался в лучшую сторону, ибо, во-первых, относился только к учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования, оставляя вне поля действия все остальные уровни образования и типы образовательных учреждений, а во-вторых, не предусматривал введения образовательных ваучеров.

Проект воспроизводил, по крайней мере, две ключевые идеи в духе теоретиков Госкомимущества, хотя и в несколько иной форме. Первая из таких идей – фактическая приватизация образовательных учреждений под иным наименованием (на сей раз – совместного учредительства). Сомнение в этом не оставляет абзац 2 пункта 2 проекта указа: «в состав учредителей учреждений высшего и среднего профессионального образования могут входить юридические и физические лица, в том числе иностранные, за исключением политических партий, религиозных организаций, а также недееспособных или ограниченно дееспособных граждан». Тем самым, естественно, государственные образовательные учреждения превращались в негосударственные.

Вторая ключевая идея, объединяющая теоретиков двух ведомств, – это форсированный, обвальный характер приватизации, зафиксированный в первом же пункте проекта указа:

«1. Преобразовать в 1994 - 1996 гг. государственные гражданские учреждения высшего и среднего профессионального образования Российской Федерации в учебные заведения, осуществляющие свою деятельность на принципах автономии и демократического самоуправления».

Не забывая о том, что идея приватизации появится в следующем пункте, отметим лишь логическую и юридическую нелепость противопоставления образовательных учреждений по различным основаниям: государственных (объединённых по форме собственности) – с одной стороны и функционирующих на принципах автономии и демократического самоуправления (объединённых по характеру управления) – с другой. На самом деле речь шла, конечно, о противопоставлении государственных образовательных учреждений негосударственным, но сказать об этом открыто разработчики решились лишь в следующем пункте.

Госкомвузовский проект был хуже проекта Госкомимущества, по крайней мере, в четырех отношениях.

1. Он допускал приватизацию всех высших и средних учебных заведений, не делая исключение для педагогических, как это предусматривали даже юристы из Госкомимущества.

2. Даже проект Госкомимущества не предусматривал приватизации земли и основных фондов, закреплённых за образовательными учреждениями. Госкомвузовский же проект говорил об этом прямо, хотя и ограничивал формы приватизации выкупом (абзац 4 пункта 2).

3. Из двух возможных методов воздействия на управленческий аппарат системы образования проект Госкомимущества, как уже отмечалось, предпочитал

администрирование, тогда как госкомвузовский проект – подкуп. Именно в попытке подкупа ректоров и других управленцев заключался смысл абзаца 2 пункта 3 проекта указа:

«Установить, что учреждения высшего и среднего профессионального образования самостоятельно определяют направления использования средств, полученных от сдачи в аренду или в пользование закрепленных за ними государственного имущества и земельных участков, а также от хозяйственной деятельности с использованием государственной собственности. Изъятие указанных средств не допускается». К чести ректорского корпуса государственных вузов следует сказать, что большинство из них высказались против Указа, хотя бесконтрольное и неоговоренное никакими условиями (вопреки Закону «Об образовании») использование имущества образовательных учреждений сулило им гигантские и столь же неконтролируемые доходы.

4. Самое главное отличие госкомвузовского проекта от проекта Госкомимущества – его юридическая форма: указ вместо закона. Два последних отличия и заключали в себе большую опасность госкомвузовского проекта, ибо настолько же, насколько подкуп эффективнее администрирования, в российских условиях 1990-х гг. проект указа мог оказаться эффективнее проекта закона. Закон о приватизации образовательных учреждений под любым названием не имел никаких шансов пройти через парламент, указ же в любую минуту мог быть подписан Президентом.

Рассмотренные проекты закона и указа были отвергнуты подавляющим большинством ректоров и депутатов профильных комитетов Госдумы первого созыва и Совета Федерации первого созыва, что сыграло немаловажную роль в дальнейшей судьбе образования.

Ещё одна обновлённая концепция приватизации образовательных учреждений была апробирована в связи с подготовкой новой редакции Закона РФ «Об образовании». В ходе обсуждения проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» правительственная идея приватизации нашла сторонников в Госдуме. За несколько дней до обсуждения данного законопроекта в 1 чтении депутаты от блока «Демократический выбор России» во главе с Г. Томчиным внесли альтернативный законопроект, подготовленный всё тем же Госкомимуществом. Главным сюжетом законопроекта оставалась проблема собственности в системе образования. Однако после провала попыток открытой приватизации образовательных учреждений и их имущества, а также попыток ее внедрения под названиями «разгосударствление», «демонополизация» и т.п. появляется новая идея – ввести в систему образования траст, т.е. доверительное управление.

Предложение ввести траст в образовании, было, во-первых, фактическим признанием того, что органы управления образованием к управлению государственной и муниципальной собственностью не способны. Тем самым было выражено недоверие существовавшим управленческим структурам – от Министерства образования и Госкомвуза до любого РОНО. Однако оставалось неясным, как будут руководить образовательными учреждениями те, кто возьмёт их в траст, но никогда этому не учился.

Во-вторых, ещё более важно, что траст был не чем иным, как стыдливой формой полуприватизации. Он был призван обеспечить решение всё той же латентной цели – открыть доступ сформировавшемуся полукриминальному капиталу к недвижимости в образовательной сфере. Никакой иной необходимости в трасте, кроме великого передела собственности, в системе образования не было.

Как уже говорилось, попытки приватизации образовательных учреждений исполнительной властью были продолжены и в дальнейшем, хотя в более мягкой форме. Так, в 1997 - 1998 гг. предлагалось приватизировать только вузы через механизм совместного учредительства, а в начале XXI в. эта идея была переосмыслена и

предложена обществу в ещё более завуалированной форме изменения статуса образовательных учреждений на образовательные организации.

1.2. Образовательные ваучеры

Согласно «Программе углубления экономических реформ», 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»²⁴³.

Далее в документе содержались следующие положения:

а) «номинальная стоимость ваучера в дошкольном воспитании будет составлять только часть необходимых затрат, минимальный уровень которых определяется государством»²⁴⁴;

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 счёт собственных средств, либо за счёт средств, поступающих из других источников финансирования;

в) 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), устанавливать 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)»²⁴⁵.

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

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

Выходя за пределы дискуссии первой половины 1990-х гг. и рассматривая проблему финансовых механизмов в образовании с логической точки зрения, отметим другие возможные варианты распределения средств по нормативам:

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

²⁴³ Проект указа Президента Российской Федерации «О новых принципах учреждения и функционирования системы высшего и среднего профессионального образования Российской Федерации». - 1994

²⁴⁴ Там же

²⁴⁵ Там же

- 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 расчёте на каждого обучающегося с учётом финансирования потребностей образовательного учреждения, не связанных линейной зависимостью с количеством обучающихся (например, коммунальные услуги, ремонт, учёт количества класс-комплектов и т.п.) по принципу: «деньги следуют за учеником, но не все» (вариант Закона РФ «Об образовании» в редакциях 1992 и 1996 гг.);

- 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 расчёте на каждого обучающегося, а также введение личного государственного образовательного кредита (невозвращаемого, частично или полностью возвращаемого) в системе среднего профессионального и высшего профессионального образования (п. 2 ст. 41 и ст. 42 Закона в редакции 1992 г.). Во второй редакции Закона концепция личного государственного образовательного кредита была исключена, однако исходная концептуальная схема сохранилась в модифицированном виде: нормативы финансирования образовательных учреждений были поставлены в зависимость не только от их типов и видов, но и категорий. Закон, следовательно, установил 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 вошёл 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», отклонённого Президентом Б.Н. Ельциным в 1996 г.²⁴⁶, и входил в проект Национальной доктрины образования в Российской Федерации, подготовленный совместной рабочей группой и одобренный Всероссийским совещанием работников образования в январе 2000 г.²⁴⁷, – 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 счётом», исходя из затрат на создание совокупности необходимых условий для качественного образования обучающихся и стимулирование труда педагогов;

²⁴⁶ Полный текст этого закона помещён в книге: Смолин О.Н. Знание – свобода. Российская государственная образовательная политика и федеральное законодательство 90-х годов. Систематизированный сборник. - М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999

²⁴⁷ Смолин О.Н. Российская национальная доктрина образования: размышления над концепцией // Педагогика. – 1999. – № 7. – С. 3-14.

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

Очередной 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»²⁴⁸, 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. Кинелёв (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. Однако право на получение и размеры государственного именного финансового обязательства, согласно Концепции, должны определяться не потребностями в специальных образовательных условиях или дополнительной финансовой поддержке в период получения образования, но результатами единого общенационального экзамена (тестирования), которые, в свою очередь, среднестатистически определяются финансовым положением семьи (способностью оплатить высококвалифицированных репетиторов и т.п.)²⁴⁹.

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 расчёта нормативов – обратный счёт 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.) способна привести к усилению конкуренции в данной сфере, к повышению качества обучения в элитных учебных заведениях за счёт их основной массы, к большей свободе выбора для тех, кто способен ею воспользоваться, но вместе с тем – к расширению доли платных образовательных услуг за счёт бесплатных и как следствие – к ещё 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 высококвалифицированного умственного труда;
- с точки зрения уровня доходов – дети представителей высшего класса и высшего среднего класса (если воспользоваться американской терминологией).

Соответственно, проиграли бы:

- дети в селе и малых городах;

²⁴⁸ Подробнее этот проект будет рассмотрен в § 2 данной главы.

²⁴⁹ Этап массового и в значительной мере принудительного внедрения принципа подушевого финансирования в образовании начинается лишь с 2006 г. (см. § 3 главы 13).

- 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, проведённых 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 своё время специалистами по заданию Минобрнауки России. С крайней настороженностью высказывались по поводу возможности продолжения таких экспериментов и сами американские конгрессмены в беседах с членами российской парламентской делегацией, в которой был и автор этих строк.

Поскольку большинство проектов, о которых идёт 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». Не случайно, в России идея ваучеров в системе высшего образования в была подвергнута критике не только слева, но и справа²⁵⁰. Как будет показано в главах 7 и 8, действие данного дестабилизирующего фактора, угрожавшего российскому образованию и модернизации страны, педагогическая общественность и представляющие её в парламенте депутаты сумели блокировать, во многом благодаря действующим федеральным законам.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что основные приоритеты правительственной стратегии реформирования образования в начале 1990-х гг., а именно: приватизация, введение образовательных ваучеров и связанное с ними освобождение бюджета от обязательств по финансированию образования, с высокой вероятностью привели бы к снижению его уровня в России и ограничению даже тех прав граждан, которые установлены действующей Конституцией.

²⁵⁰ Колесов В.О. Ваучеризация высшего образования. Идея финансовых обязательств не продумана // Известия. – 2002. – 1 февраля.

§ 2. «Очередной этап реформирования образования» (1997-1998)²⁵¹

2.1. Концепция образовательной реформы: история, «раздвоение власти» и позиция парламента

Осенне-зимний политический сезон 1997 - 1998 гг. останется в истории страны как период очередной попытки реформирования практически всех секторов бюджетной сферы, включая образование и науку. Как известно, весной 1997 г. в Правительство России пришла группа людей, впоследствии названных «молодыми реформаторами». Она провозгласила лозунг о необходимости нового этапа реформирования страны в целом и социальной сферы в частности. Среди прочего была заявлена и необходимость реформирования системы образования.

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

Летом 1997 г. под эгидой Министерства образования России работал специальный семинар. Результатом этой работы стали «Основные положения концепции очередного этапа реформирования системы образования Российской Федерации», появившиеся в газете «Первое сентября» 19 августа. Документ содержал немало интересных и даже бесспорных положений, в особенности в его последнем разделе, озаглавленном «Первоочередные меры по стабилизации социально-экономического положения в системе образования», однако отличался глубокой внутренней противоречивостью. Вот лишь один пример.

«В современном российском образовании, – утверждалось в документе, – происходят два основных <...> противоборствующих процесса. Один – внешний по отношению к образовательной системе, подталкивающий ее к обвалу: инвестиционный кризис <...> Другой – внутренний, препятствующий этому обвалу: самодвижение, саморазвитие системы образования, рост его внутреннего потенциала, интенсивное расширение образовательных услуг <...>

Второй сегодня явно одерживает верх, что свидетельствует как об устойчивости <...> образовательной системы, так и о мощных <...> ее внутренних ресурсах. В итоге система образования <...> живет и <...> развивается».

Каждому непредвзятому наблюдателю, знакомому с положением дел в сфере образования, было понятно: это или иллюзия, или очередная идеологема, отражавшая не реальность, но чувства разработчиков «Основных положений» по отношению к существующей власти.

Действительно, положение в системе образования было лучше, чем во многих других областях российской экономики и общественной жизни: в результате сохранения в целом реформистского, а не революционного курса здесь не произошло обвала. Но очевидно и другое: к концу 1990-х гг. внутренние ресурсы системы образования были если не исчерпаны, то, по крайней мере, находились на грани исчерпания.

9 сентября 1997 г. в «Учительской газете» под заголовком: «Все решает капитал. Человеческий...» была опубликована другая концепция, в число разработчиков которой вошли два заместителя министра образования – А.Г. Асмолов и А.Н. Тихонов – и заместитель министра труда и социального развития М.И. Дмитриев. Этот документ

²⁵¹ В существующей литературе данный вопрос обсуждается, главным образом, в плане действий исполнительной власти. В данной главе этот дисбаланс предполагается ликвидировать, сделав акцент на позиции парламента и его профильных комитетов (прежде всего – Комитета Госдумы).

оказался более цельным, но менее приемлемым по идеологии, чем предыдущий. Вскоре была выработана официальная концепция, одобренная коллегией Минобразования России 23 сентября. Назовём эту концепцию официальной, а концепцию, подготовленную под руководством заместителей министров, – альтернативной.

В таких условиях Комитет по образованию и науке Госдумы второго созыва мог занять одну из двух позиций.

1. Позиция критикующего наблюдателя: поскольку российская система образования нуждалась более в финансировании, чем в реформировании, поскольку термин «реформа» был уже тогда в значительной степени дискредитирован, с политической точки зрения не было смысла разделять с правительством ответственность за новые и новые непопулярные меры. Роль внешнего критика выглядела предпочтительнее.

2. Позиция активного участника, отстаивающего, однако, особое мнение. Очевидно, что первая роль позволяла сохранить политическое лицо, вторая – хотя бы отчасти повлиять на ход событий.

Позиция Комитета выражена в постановлении Госдумы от 19 сентября 1997 г. (№ 1729-П ГД), которое было принято в качестве меры, призванной предотвратить поспешное утверждение правительственной Концепции очередного этапа реформирования образования. В этом постановлении Госдума предложила:

во-первых, Правительству РФ организовать всестороннее обсуждение работниками системы образования и общественностью проекта концепции очередного этапа реформирования системы образования и доработку его с учетом замечаний и предложений, которые поступят в ходе обсуждения;

во-вторых, до утверждения правительством указанной концепции не допускать структурных изменений системы образования, за исключением изменений, происходящих по инициативе образовательных учреждений;

в-третьих, Комитету Госдумы по образованию и науке провести в IV квартале 1997 г. на эту тему парламентские слушания.

Две концепции образовательной реформы: сравнительный анализ

Перед профильным Комитетом Госдумы возникла необходимость в процессе подготовки слушаний выработать основные критерии отношения к альтернативным концепциям. В качестве критериев были избраны три возможных измерения любой образовательной реформы: финансово-экономическое, социально-идеологическое и политико-юридическое.

1. Финансово-экономическое измерение состоит в ответе на вопрос: готово ли правительство обеспечить финансирование предполагаемых новаций или, напротив, последние вызваны к жизни поиском новых путей и способов ужесточения режима экономики за счёт образования?

2. Социально-идеологическое измерение реформы требует выяснения её действительного смысла и назначения в общественной системе координат: является ли целью реформы механическое приспособление системы образования к существующей социально-экономической ситуации, конъюнктуре рынка (разрушенному производству – разрушенное образование, примитивному рынку – примитивного человека, криминальной экономике – маргинальный образ жизни)? Или её цель состоит в том, чтобы стремиться, адаптируя образование к реальным условиям, тем не менее ориентироваться на его сохранение в качестве в основе своей нерыночного сектора общественной жизни, чтобы с его помощью, транслируя молодому поколению высокие традиции отечественной духовности, тем самым отчасти цивилизовать и существующие социальные отношения и институты?

3. Политико-юридическое измерение: предполагает ли Концепция проведение реформ в рамках действующих федеральных законов? Внося изменения и дополнения в эти законы? Или в обход закона?

На первый вопрос ни одна из концепций прямого ответа не содержала, хотя различия между ними были существенными. Официальный проект, требуя возвращения долгов по заработной плате работникам образования, долгов за коммунальные услуги образовательным учреждениям, выделения средств на подготовку к зиме, а также сохранения льгот системе образования в Налоговом кодексе, фактически предполагал, что финансы под реформу правительством будут выделяться. Альтернативный же проект, провозглашая неуменьшение финансирования образования, предусматривал вместе с тем, что 10% средств, выделенных бюджетом на эти цели, пойдут в инновационный фонд и их придётся восполнять за счёт расширения платных образовательных услуг.

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

Во-первых, тенденция превратить образование в простую сферу обслуживания поражённой кризисом экономики и дегуманизированных общественных отношений в альтернативной концепции проявилась значительно определённое и ярче, а предложения антикризисного характера почти отсутствовали.

Во-вторых, альтернативный проект включал призыв к кардинальному пересмотру содержания гуманитарного образования вместе с составом самих преподавателей. При этом авторы проекта полагали, что в данном случае требуется политическое решение, ибо само педагогическое и научное сообщество к самоуправлению не способно а, следовательно, реформы образования должны производить специалисты «международного уровня» вместе с представителями Министерства образования²⁵². На этом фоне отсутствие подобных радикальных предложений в официальной концепции выглядело как её достоинство, а не недостаток.

Третий вопрос не только поставлен в обеих концепциях, но и ответ на него был вполне ясно сформулирован: оба проекта предлагали идти путём внесения изменений и дополнений в действующие федеральные законы. Однако изменения предполагались качественно различные по характеру. Если официальный проект в основном шёл в концептуальном русле Закона РФ «Об образовании» в редакции 1996 г., а отклонения от него имели частный характер и потому могли быть преодолены в процессе согласования позиций, то альтернативный проект требовал принципиального изменения стратегии образовательной политики по двум ключевым позициям.

1. Положение «деньги следуют за учеником», допускавшее ваучерную модель финансирования, противоречило пункту 4 статьи 5, пункту 16 статьи 33 и пункту 7 статьи 41 Закона РФ «Об образовании» (в редакции 1996 г.), которые не предусматривали финансирование негосударственных профессиональных образовательных учреждений. На практике такое финансирование привело бы к перераспределению средств в пользу элитных и негосударственных учебных заведений, к ещё большим финансовым потерям для государственных образовательных учреждений, предназначенных для большинства граждан.

2. Положение о многоучредительстве образовательных учреждений с участием государственных и негосударственных организаций представляло собой по существу

²⁵² Выступая 24 сентября 1997 г. в МГУ с докладом «Закон как фактор «национальной безопасности» образования», автор следующим образом комментировал эту ситуацию: «Иными словами, как в любую революционную эпоху, некие неугодные идеи предлагается отсекать вместе с головой, правда, не в первобытном смысле этой формулы. Остаётся только не вполне ясным, считают ли авторы альтернативного проекта специалистами «международного уровня» исключительно самих себя или специалистов предполагается вновь выписывать из-за границы. Не известен пока также автор нового «Краткого курса» истории великих побед абсолютно независимой России».

скрытую форму приватизации и в этом качестве противоречило пункту 13 статьи 39 Закона РФ «Об образовании».

Результаты обоих радикальных нововведений легко прогнозировать:

- возрастание социального и правового неравенства возможностей в сфере образования (большая его доступность богатым и недоступность бедным вне зависимости от интеллекта тех и других);
- закрытый характер политической элиты;
- как следствие того и другого – рост числа и напряженности социальных конфликтов.

Сравнительный анализ двух проектов показал, что официальный, несмотря на целый ряд спорных позиций, шёл в русле реформы образования, тогда как альтернативный представлял собой попытку деструкции в форме «революционной перестройки».

Взгляд законодателей на реформу: позиция Комитета Госдумы по образованию и науке

Оба проекта были вынесены на первое заседание правительственной комиссии 1 октября 1997 г., на котором министр образования В.Г. Кинелёв, естественно, отстаивал проект, одобренный коллегией Министерства, тогда как вице-премьер правительства О.Н. Сысуев – альтернативный.

Предложения Комитета Госдумы по образованию и науке сформулировал его председатель И.И. Мельников. Их суть сводилась к следующему:

1) создать компактную рабочую группу правительственной комиссии (название уточнить – звучит экзотически) с участием представителей правительства, Федерального Собрания, Российского союза ректоров, РАН, РАО, профсоюзов;

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

3) в случае одобрения Комиссией доработанного проекта Концепции он передаётся для обсуждения в субъекты РФ, в Госдуму и Совет Федерации и выносится на обсуждение общественности через СМИ;

4) итоговое обсуждение рекомендовалось провести на Втором Съезде работников образования, ибо этот вопрос волновал всё общество, от его решения зависело будущее России;

5) только после такого обсуждения и доработки возможно вынесение проекта Концепции на рассмотрение правительства.

Две группы разработчиков и две концепции конкурировали в течение двух месяцев, пока их не удалось свести к единому документу, который и был представлен правительственной комиссии 9 декабря 1997 г. В этот период представители профильных парламентских комитетов работали с авторами обоих альтернативных проектов. Главная задача работы состояла в том, чтобы «снять» до вынесения на заседание правительства наиболее опасные для системы образования положения, прямо противоречащие действующим федеральным законам. Эта задача в значительной степени была решена.

Другая задача – не допустить поспешного принятия Концепции – также была частично выполнена. Не последнюю роль в этом сыграла сдержанная позиция О.Н. Сысуева, который, проводя линию на принятие правительственного постановления, тем не менее сознавал, что реформа, производимая административными методами и без должного финансирования, приведёт к резкому росту социальной напряженности не только в образовательном сообществе, но и в стране в целом.

Представителям парламента в значительной степени удалось провести свою линию и на втором заседании правительственной комиссии 9 декабря 1997 г., когда обсуждению подвергался объединённый проект Концепции. Опуская перечисленные выше позиции «платформы» профильного Комитета Госдумы, приведём лишь некоторые новые тезисы, представленные его руководством правительственной комиссии 9 декабря.

1. В современных условиях с учётом существующей законодательной базы целесообразнее ставить вопрос не о концепции реформирования образовательной системы, но о программе антикризисных мер в этой области: невозможно одновременно повышать качество образования и фактически сокращать расходы на него.

2. Концепция должна содержать ясные для всего общества ответы на принципиальные вопросы. Среди них:

- следует ли повсеместно вводить систему финансирования школ по принципу «деньги следуют за учеником» и, если да, в каком виде?

- можно ли и на каких условиях передавать финансирование ПТУ, техникумов и части вузов региональным и местным бюджетам, а также проводить массовую реструктуризацию этих учреждений (укрупнение, объединение и т.п.)?

- допустимо ли основную тяжесть платы за коммунальные услуги перекладывать на образовательные учреждения и при этом принудительно требовать сдачи не менее 10% их площадей в аренду?

- имеет ли смысл при колоссальном финансовом дефиците начинать перевод школ на 12-летнее образование?

- приемлемо ли с социальной точки зрения и в каких границах расширять платное образование, особенно в государственных образовательных учреждениях, и, в частности, узаконивать денежные сборы с родителей в школах?

- оправдано ли резкое сокращение числа студентов, получающих стипендии, при столь же резком увеличении платы за проживание в общежитии?

3. Все положения концепции, затрагивающие действующие федеральные законы, в правовом государстве могут вводиться в практику только после принятия соответствующих законодательных актов.

4. В целях общественной экспертизы проекта предлагалось:

- опубликовать его для обсуждения педагогическим сообществом и всеми заинтересованными лицами;

- от имени комиссии направить проект субъектам РФ, а также в крупные университетские города для получения официальных заключений;

- обсудить проект во всех крупных педагогических ассоциациях и на открытых парламентских слушаниях в январе 1998 г. и т.п.

2.2. Содержание объединённой Концепции: анализ и предложения

Обсуждение объединённого варианта проекта Концепции действительно оказалось массовым. Кроме множества замечаний и предложений заинтересованных лиц и заключений организаций, причастных к образовательному процессу (в том числе академий и НИИ), в комиссию и парламентские комитеты поступило около 100 официальных отзывов от органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. Парламентские слушания состоялись 20 января 1998 г. в МГУ. В них приняли участие более 600 человек из 64 субъектов РФ, в т.ч. 16 депутатов Госдумы, 35 региональных законодателей, почти 100 ректоров вузов из 40 субъектов Федерации, присутствовали корреспонденты 27 средств массовой информации. Вполне достаточно оснований оценивать эти слушания как реакцию образовательного сообщества, своеобразный срез общественного мнения граждан России, как оценку ими политико-

образовательного курса правительства. Мнения на слушаниях варьировали в диапазоне от принципиальных замечаний до жёсткой критики²⁵³.

На слушаниях чётко обозначились и противоборствовали два основных подхода к реформированию образования и, соответственно, две оценки правительственной концепции. Правительство и защищавшие его точку зрения разработчики Концепции акцентировали необходимость усиления адаптации системы образования к новым социально-экономическим, политическим и идеологическим реалиям России. Напротив, большинство участников, включая региональных законодателей, ректоров вузов, представителей РАО и общественных академий, подчёркивали необходимость сохранения образовательного потенциала и «наращивания масштабов и качества воспроизводства человеческого капитала» (президент Международной академии наук высшей школы и Южно-российского университета В.Е. Шукшунов)²⁵⁴.

Учитывая результаты предварительного обсуждения проекта, правительство в лице О.Н. Сусуева признало, что образование находится в ситуации финансового кризиса и, соответственно, обязалось принять антикризисные меры. Однако, за исключением сохранения налоговых льгот для образовательных учреждений и тех, кто инвестирует в образование, суть таких мир виделась авторам Концепции, главным образом, в изменении организационно-экономических и организационно-управленческих механизмов в сфере образования:

- наделение всех учебных заведений статусом юридического лица;
- введение государственных образовательных стандартов;
- нормативное финансирование;
- независимая система контроля качества образования и др.

Как отметили на слушаниях представители профильного Комитета Госдумы, все эти идеи Концепции являются ещё с 1992 г. нормами действующего Закона РФ «Об образовании», однако по соображениям финансовой экономии и другим причинам не были реализованы правительством. Для того же, чтобы исполнить закон, не требуется ни очередного, ни внеочередного этапа реформирования.

Более того, в докладе думского Комитета было отмечено, что содержание Концепции в последней редакции заметно улучшилось, и ряд положений, вызывавших напряжение в образовательном сообществе, сняты.

1. Авторы проекта учли возражения общественности и отказались от принципа «деньги следуют за учеником» в качестве универсального для всей системы образования во всех регионах страны. Вместо этого был предложен эксперимент в крупных городах с согласия их администраций. Однако механизм реализации принципа остался нераскрытым.

2. Положение о совместном учредительстве государственных образовательных учреждений было приведено в соответствие с действующим законом. По крайней мере, в среднесрочной перспективе такими соучредителями могли выступать федеральные и региональные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления.

3. Разработчики проекта отказались от идеи прямого всеобщего введения частичной платности образования в размере 20% от стоимости обучения под видом оказания дополнительных образовательных услуг либо услуг, не связанных непосредственно с образовательным процессом (например, коммунальных). Согласно закону, дополнительными признаются образовательные услуги, оказываемые

²⁵³ Стремясь не оказывать давления на участников и полностью обеспечить «чистоту эксперимента», думский Комитет по образованию и науке отказался от предоставленного регламентом права первого доклада на парламентских слушаниях и передал его представителю правительства вице-премьеру О.Н. Сусуеву, сформулировав собственную позицию лишь в заключительном слове, с которым выступил автор.

²⁵⁴ См. стенограмму Парламентских слушаний «О концепции реформирования системы образования Российской Федерации». – МГУ. – 1998. – 20 января.

исключительно сверх государственных образовательных стандартов и на добровольной основе, а коммунальные услуги также не могут рассматриваться как дополнительные, ибо являются необходимым условием образовательного процесса.

4. В новой редакции проекта учителям и преподавателям был обещан рост заработной платы на 53 - 54% за четыре года, однако если в школах этот рост предполагался за счёт бюджетов, то в вузах – за счёт внебюджетных средств, т.е. за счёт самих преподавателей, увеличения их рабочего времени и (или) интенсификации труда. Это прямо противоречило действовавшему в то время законодательству, включая Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

5. Авторы Концепции учли предложение правительства о введении налоговых льгот для юридических и физических лиц, оплачивающих высшее образование студентов в аккредитованных вузах. Соглашаясь с этим предложением (отчасти реализованным в 2001 г.), необходимо иметь в виду, что этими новыми льготами могут воспользоваться не бедные и малообеспеченные семьи, но богатые или состоятельные, поскольку первые не могут себе позволить платного образования – в отсутствии «налогооблагаемой базы» им просто не с чего списывать соответствующие затраты. Что касается платного образования по договорам с юридическими лицами²⁵⁵, то за их счёт с большой вероятностью стали бы учиться дети руководителей, их партнёров и знакомых. При этом отчисления в бюджет по причине налоговых льгот должны были несколько уменьшиться.

Очевидно, что прямое достаточное бюджетное финансирование даёт больше шансов обеспечить равные права в области образования, чем налоговые льготы. Однако, учитывая ситуацию, депутаты профильных парламентских комитетов сочли данную идею правительственной Концепции допустимым компромиссом в интересах образования.

Что касается преобладавшей на слушаниях критики проекта со стороны образовательного сообщества и парламентских комитетов, то она была порождена, по меньшей мере, двумя причинами. Во-первых, его авторы предполагали реализовать положения Закона РФ «Об образовании» не системно, но выборочно, и тем самым превратить их в собственную противоположность. Во-вторых, Концепция содержала ряд положений, прямо противоречащих этому закону. Рассмотрим подробнее оба названных аспекта проблемы.

Концепция и Закон: частичная реализация или превращение в противоположность?

Включив в проект Концепции реформирования целый ряд положений Закона РФ «Об образовании», регулирующих механизмы управления (включая финансирование и контроль), её разработчики отнюдь не предполагали реализовать установленные законом нормы и нормативы, определяющие объём финансирования образования, размеры оплаты труда и другие социальные гарантии для педагогических работников²⁵⁶.

Во-первых, любая образовательная реформа, а тем более крупномасштабная, требует финансовых инвестиций. Так, даже для наделения всех школ правом юридического лица требуются средства, хотя и небольшие, чтобы провести обучение директоров школ и ввести в каждой из них ставку бухгалтера.

Гораздо большие объёмы финансирования требуются для введения государственных образовательных стандартов и создания независимой государственной аттестационной службы: по ряду предметов необходимо было новое поколение учебников, новое оборудование, приборы и материалы; в школьных библиотеках сохранялся острый дефицит методической и художественной литературы, не выписывались периодические издания. Ещё более важно, что введение новых стандартов и жёсткого контроля над их исполнением при существующей заработной плате педагогов

²⁵⁵ До настоящего времени не реализовано.

²⁵⁶ См. § 2, 3 главы 8.

привело бы к ещё более острому дефициту кадров. Логика Закона РФ «Об образовании» состояла именно в том, чтобы обеспечить учителю достойную заработную плату и социальные гарантии и на этой основе повысить его ответственность за качество образования.

Во-вторых, реализация принципа «деньги следуют за учеником» хотя бы и в более приемлемой, безваучерной форме также предполагает значительные финансовые затраты. На парламентских слушаниях автор следующим образом аргументировал этот тезис: «Представьте себе простую ситуацию: в школе по одному класс-комплекту. Примерно половина детей из каждого класса решили перейти в другие школы. При этом по-прежнему надо отапливать и освещать здание и платить учителям заработную плату. Но если все деньги ушли из школы вслед за детьми, сделать это уже невозможно. Значит, надо либо прописывать (в Концепции) более сложную формулу финансирования, либо резко увеличивать его нормативы»²⁵⁷.

В-третьих, сама идея нормативного финансирования, взятая из Закона, была подвергнута авторами правительственного проекта «радикальной трансформации».

Концепция Закона РФ «Об образовании» (в редакциях 1992 и 1996 гг.) может быть коротко выражена формулой «бюджет – под нормативы». Согласно Закону, ежегодно должны разрабатываться нормативы финансирования в расчёте на одного обучающегося по каждому типу, виду и категории образовательных учреждений, позволяющие реализовать право граждан на бесплатное образование не ниже государственных стандартов. Затем эти нормативы одновременно с бюджетом правительство обязано вносить на утверждение парламента. Другими словами, бюджет образования должен более или менее соответствовать необходимым затратам, а в случае финансового дефицита – ежегодно приближаться к ним.

Концепция Концепции, совпадая по форме, по крайней мере, в части федерального бюджета оказалась противоположной по содержанию: нормативы – под бюджет. Фактически предполагалось, что Минфин будет выделять средства на образование в прежнем объёме, исходя из которого должны были рассчитываться финансовые нормативы. Поскольку средств недостаточно для создания необходимых условий образовательного процесса (коммунальные услуги, учебники, общежитие и т.п.), открывалась «законная» возможность введения всеобщей частичной платности образования, т.е. произошло бы узаконивание и качественное наращивание сложившейся практики школьных поборов с родителей.

Данный пример – быть может, самая яркая иллюстрация того, что Закон РФ «Об образовании» представлял собой целостную систему, которую невозможно реализовать по частям, вырывая её отдельные элементы, без того, чтобы реализация Закона не осуществилась «с точностью до наоборот».

В-четвёртых, относительно региональных бюджетов проект Концепции предполагал, что нормативы финансирования в расчёте на одного школьника за четыре года поднимутся с 1800 до 3000 рублей. Эти расчёты базировались на следующих предположениях: коммунальная реформа, т.е. резкое повышение цен на коммунальные услуги за счёт прекращения дотаций ЖКХ, должна дать региональным и местным бюджетам до 100 млрд рублей; часть этих средств предполагалось направить на образование, обеспечив повышение нормативов (а значит, и расходов) на 60%. Однако опыт регионов, где коммунальная реформа вводилась ускоренными темпами, показал, что значительная часть населения в этом случае просто прекращает оплачивать коммунальные услуги, а, следовательно, доходы бюджета увеличиваются незначительно. Поэтому планы увеличения расходов на образование по этой линии в начале 1998 г. выглядели весьма проблематичными.

²⁵⁷ Смолин О.Н. Знание – свобода. Российская государственная образовательная политика и федеральное законодательство 90-х годов. Систематизированный сборник. – М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999. – С. 33

На парламентских слушаниях автор следующим образом подвёл итоги обсуждению данной группы проблем: «Вопрос предельно прост: если правительство хочет проводить реформу в образовании, оно должно чётко заявить, сколько денег под эту реформу оно готово выделить. А реформа без денег – это, по определению – квадратура круга. Есть деньги – можно говорить о реформе; нет денег – говорить не о чем. Нельзя же уподобляться цыгану, который приучал свою лошадь голодать, и она совсем было привыкла, но вот беда – сдохла!»²⁵⁸.

Недостаток системности правительственной концепции реформы критиковали не только профильные парламентские комитеты, но и Российская Академия образования, от имени президиума которой выступил её вице-президент В.В. Давыдов. Заключение Президиума Академии содержало 11 основных тезисов, требующих дальнейшей доработки проекта, и среди них главные:

Концепция не основывается, как на фундаменте, на Национальной доктрине российского образования;

«проект выглядит весьма фрагментарно, и скорее представляет перечень мер по дальнейшему совершенствованию образования, порой недостаточно взаимосвязанных и даже исключаящих друг друга;

проект нельзя считать завершённым».

Положения Концепции, противоречащие Закону

По мнению большинства участников слушаний, в Концепции, несмотря на её доработку, сохранился целый ряд положений, вызывающих сомнения или прямые возражения, в т.ч. прямо противоречащие закону.

Во-первых, Концепция содержала продуктивную при нормальных экономических условиях идею создания фонда образовательных инноваций. Однако изъятие в этот фонд 10% расходов федерального бюджета по разделу «Образование» в сочетании с практически полным прекращением финансирования коммунальных расходов (что предполагалось авторами проекта) не соответствовало закону и могло вызвать лишь дополнительное социальное напряжение в образовательном сообществе.

Во-вторых, как и принятое ранее правительственное Постановление № 908, проект Концепции предусматривал передачу финансирования большей части учреждений начального профессионального образования на региональные и местные бюджеты. Однако при таком подходе становилось невозможным исполнение нормы статьи 5 Закона РФ «Об образовании», согласно которой не только полное среднее, но и начальное профессиональное образование является общедоступным и бесплатным.

Профильные парламентские комитеты согласились с тем, что содержать все ПТУ за счёт федерального бюджета при данной финансовой ситуации нереалистично, а при нормальной – нецелесообразно, поскольку начальное профессиональное образование ориентируется в основном на местные рынки труда. Однако в качестве альтернативы Комитет Госдумы предложил совместное учредительство ПТУ, например, по схеме: зарплату преподавателям и стипендии учащимся оплачивает федеральный бюджет, а коммунальные и иные расходы несут региональные и местные власти. Это позволяло сохранить ответственность правительства за реализацию права гражданина на общедоступное и бесплатное начальное профессиональное образование.

В-третьих, в части адресной социальной поддержки студентов из текста Концепции следовало:

1) количество студентов, получающих стипендии, должно сократиться, поскольку объём стипендиального фонда оставался неизменным;

²⁵⁸ Смолин О.Н. Знание – свобода. Российская государственная образовательная политика и федеральное законодательство 90-х годов. Систематизированный сборник. – М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999. – С. 37

2) стипендии малообеспеченным студентам предполагалось поднять до половины прожиточного минимума, а иногородним – до двух третей;

3) одновременно до 30% от размера стипендии должна была подняться и плата за общежитие (по Федеральному закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» она не могла превышать 5% стипендии).

Если принять во внимание, что студенческая стипендия составляла от четверти до трети прожиточного минимума, то живущий в общежитии малообеспеченный студент должен был выиграть, но студенчество в целом – проиграть, поскольку значительная часть стипендиального фонда «перекачивалась» бы в расходы на содержание общежитий. Кроме того, оставался открытым вопрос, будет ли и как именно перераспределяться стипендиальный фонд в пользу тех вузов, где выше доля малообеспеченных студентов?

В-четвёртых, большинство участников слушаний соглашались с предложенной реструктуризацией (объединением, присоединением и т.п.) образовательных учреждений лишь с учётом двух обстоятельств:

- сама по себе реструктуризация не означает автоматически экономии финансовых средств. По крайней мере, в США расходы на одного студента в крупных университетах больше, чем в небольших, а основной смысл существования мегауниверситетов – поддержка определённого качества образования при отсутствии государственных образовательных стандартов;

- критерием оптимальности реструктуризации должна быть добровольность, согласие образовательных учреждений и различных уровней власти.

Таким образом, в случае реализации Концепция, несомненно, достигла бы необъявленной цели: финансирование и управление развитием образования в значительной степени перешли бы от федеральной власти к региональным и местным властям, а также негосударственным организациям и частным лицам. Тем самым и ответственность за предполагавшиеся «непопулярные решения», включая ликвидацию образовательных учреждений, была бы с правительства снята.

Что же касается главной объявленной цели реформы: *«надежно гарантировать конституционные права, свободы и интересы граждан в образовательной сфере»*, – то она не могла быть реализована или превратилась бы в собственную противоположность. Право на образование граждан с высокими доходами оказалось бы защищённым ещё лучше, право граждан с низкими доходами – ещё хуже.

Завершая выступление от имени Комитета по образованию и науке, автор следующим образом подводил итоги парламентских слушаний: «Мы уверены, что система образования нуждается не столько в реформировании, сколько – в финансировании, а Концепция реформы – в серьёзной принципиальной корректировке и, в особенности, с точки зрения обеспечения социальной мобильности. Одобрять ее рано, Концепция должна в полной мере отвечать принципу «не навреди», чтобы не пришлось снова повторять за премьером: «Хотели – как лучше, а получилось – как всегда». Но еще более важным мы считаем продолжение работы над законодательством и, прежде всего, – разработку Национальной доктрины образования»²⁵⁹.

Результатом обсуждения на парламентских слушаниях стало письмо вице-премьера О.Н. Сысуева в адрес Председателя Государственной Думы Г.Н. Селезнёва, в котором сообщалось, что правительство исключило из своего плана на первый квартал 1998 г. принятие постановления о концепции реформирования образования и продолжило работу, сосредоточив внимание на её организационно-экономическом обеспечении. Таким образом, тактика Комитета Госдумы по образованию и науке в основном оправдалась.

2.3. Неожиданный финал

²⁵⁹ Смолин О.Н. Знание – свобода. Российская государственная образовательная политика и федеральное законодательство 90-х годов. Систематизированный сборник. – М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999. – С. 38.

Тем не менее, попытки псевдореформирования образования не прекратились, а экономическая политика федерального правительства в этой области была даже ужесточена. В первом полугодии 1998 г. следует отметить, по меньшей мере, пять признаков этого ужесточения.

1. Четыре проекта постановлений правительства только по реформированию профессионального образования. Они предусматривали, среди прочего:

- передачу в массовом порядке образовательных учреждений с федерального бюджета на бюджеты региональные и местные;
- сокращение стипендиального фонда для студентов;
- изменение норматива численности студентов в расчёте на одного преподавателя с 8 до 10;
- введение платы за образование в виде оплаты за коммунальные и другие услуги, якобы не связанные с образовательным процессом.

2. Попытка приватизации высших учебных заведений через проект федерального закона «О федеральной программе приватизации на 1998 год». Хотя приватизация на сей раз предполагалась не «обвальная», но выборочная. Вузы были включены именно в данный закон, а потому оправдательные заявления членов правительства – начиная от министра образования А.Н. Тихонова и заканчивая премьер-министром С.В. Кириенко – в том смысле, что предполагалось лишь создать условия для совместного учредительства высших учебных заведений, не имели практического значения, ибо в политике, как известно, оцениваются не намерения, а действия и их результаты. Кроме того, как было показано ранее, само совместное учредительство образовательных учреждений при участии негосударственных организаций и физических лиц есть не что иное, как непрямая форма приватизации.

3. Программа экономии государственных расходов, утверждённая постановлением правительства С.В. Кириенко № 600 от 17 июня 1998 г. Постановлением, в частности, предусматривались:

- оплата за счёт средств образовательных учреждений установленных законодательством надбавок за классное руководство, проверку письменных работ и заведование кабинетами в школах, а также за учёные степени и звания – в вузах (т.е. фактическая ликвидация этих надбавок);
- реорганизация путём слияния и переподчинения (т.е. во многих случаях ликвидация) 12 вузов, 76 средних специальных учебных заведений, 2 институтов повышения квалификации;
- сокращение (ликвидация) 129 дошкольных учреждений, а также 2 средних профессиональных учебных заведений и 2 филиалов;
- передача в короткие сроки в ведение субъектов Российской Федерации 2 вузов и 2 филиалов, 46 ИПК, 154 средних профессиональных учебных заведений, 343 ПТУ, 323 школ, 100 дошкольных образовательных учреждений;
- экономия расходов на образование из федерального бюджета в объёме 4,5 млрд рублей, в том числе за счёт стипендий – 550 млн рублей, за счёт изменения соотношения преподавателей и студентов вузов – 1 млрд 400 млн рублей и т.п.

4. Объем и порядок финансирования. С начала и до осени 1998 г. он составлял 50 - 60% средств, предусмотренных бюджетом.

5. Бюджетные проектировки на 1999 год. Бюджетное послание Президента Б.Н. Ельцина предполагало сократить в 1999 г. расходы на образование с 17,2 до 12,7 млрд рублей, т.е. как раз на 4,5 млрд.

Трудно прогнозировать, как сложилась бы судьба российского образования, если бы большая политика не повлияла на политику образовательную. После августовского кризиса 1998 г. премьером Российской Федерации стал Е.М. Примаков, вице-премьером по социальным вопросам – В.И. Матвиенко, а министром образования В.М. Филиппов.

Результатом совместной работы думского Комитета по образованию и науке и социального блока в правительстве стало решение об отмене большей части антиобразовательных положений, содержавшихся в постановлении № 600 правительства С.В. Кириенко. Непосредственную угрозу деструкции российского образования под лозунгом его реформирования в очередной раз удалось отвести.

Глава 6. Правительственные проекты образовательной реформы на рубеже веков

Как уже отмечалось, в России на рубеже тысячелетий характер социально-политического процесса существенно изменился: на смену постреволюционному периоду с его крайней политической неустойчивостью пришёл период относительной стабилизации и реформирования постреволюционного политического режима. Смена сначала правительства, а затем и президента на первых порах привела, среди прочего, к попыткам пересмотра образовательной политики. При этом фактически сложились два центра её формирования:

один, социально ориентированный – в Министерстве общего и профессионального образования, поддержанный профильными парламентскими комитетами, большинством правительства В. Матвиенко;

другой, либерально-консервативный – в Минфине и Министерстве экономического развития, где разрабатывались программы новой образовательной реформы, более чем неоднозначные по своим последствиям.

Некоторое время между центрами происходило скрытое, а иногда даже явное противоборство. Однако с каждым годом чаша весов всё более и более склонялась в сторону праволиберальной (неоконсервативной) политики. Окончанием борьбы можно считать смену правительства и руководства Министерства образования в начале 2004 г.

Анализ образовательной политики данного периода начнём с программы Центра стратегических разработок.

§ 1. Образовательно-политический проект в рамках «Программы Грефа»

1.1. Общая характеристика проекта

Данная правительственная концепция реформирования образования была изложена в следующих основных документах:

- Распоряжение Правительства РФ от 26.06.2000 № 1072-р (раздел «Реформирование образования»);
- «План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000 - 2001 гг.» (раздел «Реформирование образования»);
- Программа Центра стратегических разработок, официально представленная в Государственную Думу и более известная как «Программа Германа Грефа».

План действий Правительства РФ на 2000 - 2001 гг., утверждённый его Распоряжением от 26.06.2000 № 1072-Р, провозгласил в качестве стратегической цели социальной политики «создание условий для реализации гражданами своих прав на образование, по своей структуре и качеству соответствующее потребностям развития экономики и гражданского общества». Для достижения поставленной цели ориентиром социальной политики должно было стать «формирование правовых и организационных основ для развития институтов социально-культурной сферы, создающих возможность максимально полной мобилизации средств населения и предприятий, эффективного использования этих средств и обеспечение на этой основе высокого качества и возможности широкого выбора населением предоставляемых благ и услуг», «переход к перераспределению социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям».

Сформулированная подобным образом цель и стратегия её реализации должны были приветствоваться обществом. Однако острые дискуссии в образовательном сообществе вызвал предложенный набор средств достижения цели. Прежде чем их рассмотреть, необходимо ещё раз отметить, что новая программа реформирования

образования явно отличалась от предыдущих в лучшую сторону, а целый ряд её положений был поддержан практически всеми референтными группами в сфере политики и образования.

С точки зрения прогнозируемого воздействия на состояние российского образования, основные положения новой правительственной Программы могли быть разделены на три группы.

Первая группа – позитивные, среди них:

- увеличение финансирования;
- компьютеризация системы образования²⁶⁰;
- налоговые льготы образовательным учреждениям, а также организациям и физическим лицам, инвестирующим в образование²⁶¹;
- 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.

В своё время все эти идеи либо вошли в Закон РФ «Об образовании» (в редакции 1992 г.), либо в другие законы, либо, наконец, предлагались депутатами Госдумы и членами Совета Федерации в составе законопроектов. Чтобы их реализовать, не требовалось новой реформы, достаточно было исполнять действующие законы.

Вторая группа положений, которая содержала правительственные документы, имела дискуссионный характер. Фактически это признало и само правительство, объявив по большинству из них широкомасштабные эксперименты²⁶². Аналогичным образом значительная часть образовательного сообщества, включая Российский союз ректоров, Российскую академию образования и т.п., высказывалась в том смысле, что эти положения не могут быть ни априори отвергнуты, ни приняты без серьёзной проработки.

Среди таких положений:

- переход на 12-летнее общее образование;
- создание университетских комплексов;
- введение единого экзамена.

Третью группу составляли положения, реализация которых способна вызвать негативные следствия для системы образования. В их отношении значительная часть образовательного сообщества (включая профсоюзы работников образования и студенческие профсоюзы), а также большинство членов профильного Комитета Государственной Думы третьего созыва заняли достаточно жёсткую отрицательную позицию. Это:

²⁶⁰ На эти цели в федеральных бюджетах на 2001 и 2002 гг. выделено по 1 млрд. рублей.

²⁶¹ На практике даже действовавшие налоговые льготы в значительной части отменены Госдумой под давлением всё того же правительства.

²⁶² Вот как высказался по этому поводу автор в заключительном слове на Парламентских слушаниях в Госдуме ФС РФ 14 ноября 2000 г.: «... в документах, которые мы сегодня обсуждаем, по многим позициям предлагают проводить эксперименты. С одной стороны, это хорошо: ограниченный эксперимент может спасти от неограниченной глупости. С другой стороны, в качестве альтернативы мы тоже предлагаем эксперимент: давайте выберем несколько субъектов Российской Федерации (например, мой родной Омский регион) и попробуем в них исполнять Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в полном объёме, 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 и не потребуется?»

- введение государственных именных финансовых обязательств (ГИФО);
- официальное введение платы за обучение в образовательных учреждениях с программами повышенной сложности;
- реструктуризация сельской школы;
- изменение статуса образовательных учреждений на образовательные организации.

В качестве «позитива» отметим *проблему финансирования* в «Программе Грефа». В проекте реформирования образования, утверждённом Распоряжением правительства № 1072-р, можно было прочесть: «Безусловным приоритетом в области социальной политики являются инвестиции в человека. Именно поэтому будет предусматриваться опережающий рост ассигнований на эти цели из бюджетов всех уровней по сравнению с большинством других направлений государственных расходов».

Это положение отличает данный проект реформы от предыдущих явно в лучшую сторону, однако на практике оно подтверждалось лишь отчасти. Так, в проекте ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год», представленном правительством, расходную часть бюджета предполагалось увеличить примерно на 40%, а расходы на образование – на 42%, на медицину – на 32%, на науку – на 28%, на культуру – на 25%. Одновременно расходы на управление и на безопасность увеличивались более чем на 60%. Ко второму чтению закона о бюджете положение было немного исправлено депутатами ГД, однако программная установка на приоритет инвестиций в человека оказалась очередной декларацией²⁶³.

Одновременно из проекта «Национальной доктрины образования», одобренного Всероссийским совещанием работников образования в январе 2000 г., при подготовке постановления правительства № 751 были исключены все сколько-нибудь существенные финансовые обязательства, в том числе и обязательство исполнить нормы статьи 54 Закона РФ «Об образовании», главная из которых – установить педагогическим работникам образовательных учреждений средние ставки не ниже средней заработной платы в промышленности. Более того, все конкретные, хотя и гораздо более скромные финансовые обязательства, были исключены и из самой «Программы Грефа», обещавшей в первых своих версиях, что заработная плата педагогов за 5 лет будет повышена не менее чем в 2 раза в реальном исчислении. Поэтому позитивной оценки в правительственной программе заслуживает лишь сам принцип роста финансирования образования, но не объём и темпы этого роста.

Рассмотрим подробнее некоторые из предложенных изменений и их ожидаемые последствия.

1.2. Школьная реформа: сроки, структурные и финансовые нововведения

Двенадцатилетняя средняя школа

Вопрос о переходе к 12-летнему общему образованию в 2000 г. оказался в центре общественных дискуссий. При этом за 12-летку активно высказывались Министерство образования и Российская академия образования (РАО), апеллируя к аргументам

²⁶³ В канун принятия бюджета 2001 г. экономическая ситуация была вообще уникальной. Она позволяла существенно продвинуться в решении важнейшей проблемы повышения заработной платой в бюджетной сфере. Высокие цены на нефть и экономическое оживление в стране обеспечили в 2000 г. дополнительные доходы федерального бюджета от 206 млрд. рублей (по оценкам правительства) до 250 миллиардов (по оценкам бюджетного комитета ГД). Дополнительные доходы на 2001 г., по данным того же бюджетного комитета ГД, ожидалось не менее 150 миллиардов. Если бы правительство согласилось учесть эти доходы в бюджете, можно было бы с начала 2001 г. поднять заработную плату педагогам, медикам, учёным и работникам культуры, по меньшей мере, в 2 раза. Однако это сделано не было и уникальный шанс оказался упущенным.

профессионального характера. Против столь же активно выступали фракции «Союз Правых Сил» (СПС) и «Яблоко», оперируя, преимущественно, политическими аргументами.

Основные доводы сторонников перехода к 12-летнему школьному курсу были следующими:

- общемировая тенденция увеличения продолжительности обучения: объём знаний, умений и навыков, необходимых современному молодому человеку, не укладывается в 10- или 11-летнюю программу;
- международный опыт: абсолютное большинство стран с высоким и средним уровнем развития экономики и даже большинство республик бывшего СССР уже перешли к 12-летнему сроку обучения;
- необходимость ликвидации школьных перегрузок;
- введение профильного обучения в старшей школе с тем, чтобы каждый старшеклассник мог подготовиться к поступлению в профессиональное учебное заведение без репетиторов;
- необходимость сохранения педагогических кадров: в ближайшие 10 лет количество учащихся в средней школе сократится примерно на треть и т.п.

Очередной парадокс российской образовательной политики состоит в том, что управленцы и «продвинутые школы», которые и сейчас успешно справляются с программой, в большинстве своём выступают за двенадцатилетку, а рядовые учителя в большинстве – против. Среди прочего, это заставляло профильные парламентские комитеты стремиться взвешенно и профессионально подходить к этому вопросу, признавая, что 12-летка теоретически позволяет решить часть старых проблем, но вместе с тем порождает целый ряд новых. Некоторые из них специально обсуждались на парламентских слушаниях в Государственной Думе 14 июня 2000 г.

На слушаниях точку зрения правительства представлял Министр образования В. Филиппов, а радикальным противником 12-летки выступил лидер фракции СПС Б. Немцов. Пр процитирую фрагмент собственного доклада от имени профильного Комитета, дающий некоторые представления о характере происходившей полемики.

«Уважаемые коллеги, прослушав сегодня два доклада: доклад уважаемого министра образования и доклад уважаемого Бориса Ефимовича (Немцова, лидера СПС.— *прим. авт.*), я сделал два вывода. Вывод первый. Доклады чётко проиллюстрировали возможность профессионального и политического подходов к данной проблеме. Вывод второй, который я сформулирую, перефразируя Аристотеля: Платон с Ньютоном мне друзья, но истина дороже. <...>

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 серьёзная 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 «колени», это мы уже много раз проходили на протяжении 90-х годов, и каждый раз хотели «как лучше», а получалось — вы знаете, Виктор Степанович (Черномырдин — *прим. авт.*) объяснил.

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»²⁶⁴.

1. Армия. На момент начала широкомасштабного эксперимента вопрос об отсрочке от военной службы для учащихся школ, достигших 18-летнего возраста, ещё не был решён. Его удалось решить лишь в начале 2002 г. специальной поправкой к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе», однако при этом юноши, которые воспользовались отсрочкой для завершения среднего образования в школе, сохранили

²⁶⁴ Из стенограммы парламентских слушаний на тему «Двенадцатилетнее образование: правовые и социальные аспекты». Москва, Государственная Дума. 15 июня 2000 г. Текст отредактирован автором

лишь одну (а не две, как было прежде) отсрочку для получения профессионального образования.

2. *Трудовые ресурсы.* Несмотря на низкую продолжительность жизни, соотношение работающих и пенсионеров в России крайне неблагоприятно, а продление на год школьного образования ухудшит его ещё более. Российское правительство неоднократно рассматривало вопрос о повышении пенсионного возраста для женщин до 60, а для мужчин до 65 лет (при средней продолжительности жизни последних 58 лет), что является дополнительным аргументом против увеличения продолжительности школьного обучения.

3. *Кадры.* Аргумент о том, что если не ввести 12-летку, в ближайшие 10 лет из-за сокращения числа детей школьного возраста придётся сократить треть учителей, отнюдь не бесспорен. В настоящее время каждый десятый учитель – пенсионного возраста; каждый третий имеет стаж работы свыше 20 лет; средняя нагрузка учителей, включая совместителей и пенсионеров, – 24 часа в неделю, а многие ведут по 30 часов и более; в большинстве школ в классах не по 25 детей, как это предусмотрено законом, а значительно больше; реальная средняя зарплата учителей не даёт им возможности вести достойную жизнь. Весьма вероятно, что в ближайшие годы предстоит не сокращать школьных учителей (за исключением отдельных категорий), а всеми средствами, в том числе материальными, привлекать их в школу. Чтобы педагогам не грозило сокращение, достаточно привести в соответствие с законом наполняемость классов и восстановить сильно пострадавшую от кризиса систему дополнительного образования детей.

4. *Социальное неравенство.* Как уже отмечалось, глубокое социальное расслоение и бедность большинства населения России приводят к тому, что прописанное в законе равноправие граждан в области образования в действительности не существует. 12-летка может ещё более усилить неравенство этих прав: если обеспеченные родители в большинстве своём хотят лишний год учить ребёнка в сравнительно безопасных школьных условиях и лучше подготовить его к поступлению в вуз, то в бедных семьях стремятся как можно быстрее получить ещё одного работника. Следовательно, дорога к высшему образованию для детей из малообеспеченных семей станет ещё более трудной.

5. *Темп развития личности.* При определённых условиях 12-летняя школа может оказаться тормозом, фактором искусственного сдерживания формирования способностей ребёнка. Так, сопоставление тетрадей выпускников 1-го класса 1970 и 2000 гг. свидетельствует о том, что сделан резкий шаг назад: в 1970 г. программа 1-го класса была значительно богаче по содержанию. В настоящее же время подготовленные к школе дети скучают на уроках в 1-ом классе. Программа изменилась не случайно. В ходе революционного отрицания к середине 1990-х гг. систему детских садов фактически разрушили, утверждая, что это «колхозы» и «наследие проклятого советского прошлого», хотя в ряде европейских стран через подобную систему проходит свыше 90% детей. Очевидно, что восстанавливать разрушенное в условиях непреодоленного кризиса чрезвычайно сложно.

В качестве альтернативы увеличению сроков обучения автором был поставлен вопрос о разноскоростных школьных программах. Смысл идеи в том, чтобы дать возможность детям осваивать школьные программы в разные сроки: подготовленным к начальной школе – по программе 1 - 3, неподготовленным – по программе 1 - 4, а особенно талантливым – индивидуально и ещё быстрее. Аналогичная дифференциация могла бы использоваться и на других ступенях школьного обучения.

6. *Юношеская психология.* Опросы старшеклассников и студентов первых курсов показывают, что большинство из них стремятся не к продлению обучения в школе, но как раз наоборот, к скорейшему началу самостоятельной жизни. В этом смысле отечественные общественные настроения отличаются, например, от массовых настроений в Германии, где попытка сократить сроки школьного обучения вызвала демонстрации протеста под лозунгами типа «Не покушайтесь на наше счастливое детство!». В России же

(и особенно в городах) старшие классы нередко рассматриваются не как самостоятельная ступень образования, но как «предуниверсарий», т.е. стартовая площадка для будущего профессионального образования. Изменение этой психологической установки требует целого ряда условий и, в частности, модификации содержания и характера преподавания в старшей школе.

7. Расходы. Утверждение о том, что переход к 12-летней школе дополнительных затрат не потребует, поскольку детей школьного возраста становится всё меньше, более чем спорно.

Во-первых, современный уровень финансирования образования в расчёте на одного ученика крайне низок, а сокращение количества детей позволит хоть немного приблизить его к норме. Двенадцатилетка же станет этому препятствовать.

Во-вторых, почти во всех странах, где введено двенадцатилетнее обучение, оно начинается с 6 лет, а потому требует специальных, учитывающих возраст условий. В обычном школьном классе без ущерба для здоровья 6-леток учить нельзя. Отечественная концепция 12-летнего образования также предполагает, что в 1-ый класс будут приниматься дети, которым исполнилось 6 полных лет. Следовательно, затраты потребуются, и существенные.

В решении вопроса о введении 12-летнего обучения следует применять общий алгоритм, который выражается формулой: сначала стабилизация положения в школе, её достойное финансирование, лишь затем – реформа. В противном случае идея может оказаться дискредитированной. Увеличение расходов на образование на 1% ВВП, как это предполагается «Программой Грефа», для введения 12-летки явно недостаточно.

Исходя из того, что увеличение продолжительности школьного обучения в настоящее время – это действительно мировая тенденция (хотя, по мнению многих специалистов, себя исчерпавшая), Комитетом по образованию и науке Госдумы третьего созыва на упомянутых парламентских слушаниях 14 июня 2000 г. были внесены следующие предложения:

- продолжить общенациональную дискуссию по проблеме 12-летнего образования, не принимая окончательных решений до определения ситуации с национальной доктрины образования и правительственной концепцией его модернизации;
- в соответствии с Федеральной программой развития образования, провести эксперимент, причём итоги его обсуждать с широким представительством общественности, включая противников 12-летки;
- предварительным условием широкомасштабного эксперимента должно быть постановление Правительства РФ;
- поскольку решение о массовом переходе на 12-летнее обучение касается каждой семьи, оно должно приниматься федеральным законом. Это тем более логично, что даже решение о проведении эксперимента вошло в Федеральный закон «Об утверждении Федеральной программы развития образования»²⁶⁵;
- если решение о переходе на 12-летнее обучение будет принято на законодательном уровне, в соответствующем законе обязательно должны быть учтены пути и механизмы решения всех возникающих в связи с этим проблем.

Идея введения в стране двенадцатилетней средней школы – едва ли не единственное положение «Программы Грефа», которое, похоже, так и не будет реализовано, по крайней мере, в обозримой исторической перспективе. В пользу такого утверждения можно привести тот аргумент, что в конце срока полномочий Госдумы третьего созыва был принят Федеральный закон от 21.07.2002 № 71-ФЗ, устанавливающий одиннадцатилетний срок обучения в средней школе.

Соответственно, широкомасштабный эксперимент по введению в России 12-летней школы после смены правительства в 2004 г. был постепенно свёрнут.

²⁶⁵ В проекте федерального закона «О государственном стандарте общего образования» был установлен 11-летний срок школьного образования.

Реструктуризация малокомплектной сельской школы

Согласно постановлению правительства № 871 от 17 декабря 2001 г., основные направления такой реструктуризации могут быть выражены формулой: «интернат – Интернет – школьный автобус». Поскольку потребность в школьном автобусе в сельской местности давно назрела, а Интернет при наличии соответствующих средств и технического обеспечения также не может вызывать возражений, объектом общественных дискуссий в этой триаде стала её первая часть – интернат.

Сторонники введения интернатной системы (точнее, возвращения к ней) полагали, что таким путём можно обеспечить качественное образование и, соответственно, выравнивание возможностей для детей из небольших сел, где нет высококвалифицированных педагогических кадров. Противники же указывали на очевидные вредные последствия: отрыв детей от семьи, от природных условий существования, а главное, как показал ещё в советский период опыт борьбы против так называемых неперспективных деревень, – практически неизбежную ликвидацию села после закрытия в нём школы.

Что касается финансовой стороны вопроса, отнюдь не очевидно, что обеспечивать детей полным интернатским пансионом дешевле, чем платить достойную заработную плату сельским учителям, либо привозить их в малокомплектную школу из районного центра.

В период разработки и утверждения «Программы Грефа» важнейшими законодательными нормами, устанавливающими рамки реструктуризации сельской школы, являлись:

- положение Закона РФ «Об образовании» (пункт 5 статьи 34), допускающее ликвидацию сельской школы только с согласия схода граждан. – Сохраняет силу до настоящего времени;
- положение ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию», согласно которому такая ликвидация возможна только с согласия представительного органа местного самоуправления или государственной власти, в ведении которого находится данная школа. – Утратило силу вместе с этим законом.

Как правило, этих норм защитного характера было достаточно для того, чтобы обеспечить баланс интересов и по данному вопросу. После отмены ФЗ «О моратории...» процесс ликвидации сельских школ значительно ускорился.

Софинансирование родителями расширенного учебного плана в средней школе

Пункт 2 правительственного «Плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы» (раздел «Реформирование образования») гласил: «Установление порядка оказания дополнительных образовательных и социальных услуг на возмездной основе в дошкольных и общеобразовательных учреждениях. Установление порядка функционирования гимназий и других типов государственных средних школ, расширенный учебный план которых софинансируется родителями учащихся».

Данная формулировка содержала сразу две позиции, сведённые вместе: с одной стороны, упорядочение платы за дополнительные образовательные услуги, что необходимо было сделать немедленно после выхода в свет первой редакции закона об образовании; с другой – узаконивание платы за обучение в образовательных учреждениях с программами повышенной сложности (лицеи, гимназии и т.п.).

Сторонники второй позиции аргументировали её двояким образом: во-первых, финансовыми соображениями (возможность пополнить бюджет образования либо, по меньшей мере, уменьшить расходы на соответствующие учебные заведения); во-вторых, соображениями социальной справедливости (поскольку в гимназиях и аналогичных образовательных учреждениях обучаются, главным образом, дети из семей с высокими доходами, несправедливо затрачивать на их образование дополнительные бюджетные деньги).

Противники данного положения также использовали аргументацию двоякого рода.

1. Противоречие его действующему Закону РФ «Об образовании». Закон позволяет образовательному учреждению брать плату за дополнительные образовательные услуги, но никак не в рамках школьной программы, хотя бы и на основе расширенного учебного плана. Это означает, что на платной основе в школах-гимназиях и аналогичных образовательных учреждениях можно проводить лишь занятия вне этого учебного плана (например, третий иностранный язык при наличии двух языков в образовательной программе и т.п.). Иная практика без внесения изменений в Закон была бы, соответственно, противозаконной.

2. Новый фактор неравенства образовательных прав. Поскольку правительственная программа реформы не содержала никаких мер, компенсирующих семьям с низкими и средними доходами финансовые затраты на обучение детей в образовательных учреждениях с программами повышенной сложности, очевидно, что дети из таких семей не смогли бы учиться в гимназиях, лицеях и т.п., и оказались бы вынуждены искать иные учебные заведения²⁶⁶.

В данном случае мы имеем ещё одно проявление тенденции к элитарному образованию в правительственных документах.

1.3. Профессиональное образование: эксперименты и «новеллы»

Университетские комплексы

Разработчики этой концептуальной идеи реформирования образования предполагали с её помощью решить задачи: «повышения эффективности и качества образовательного процесса, использования интеллектуальных, материальных и информационных ресурсов для подготовки специалистов и проведения научных исследований по приоритетным направлениям развития образования, науки, культуры, техники и социальной сферы...». При этом право создавать комплексы предполагалось предоставить университетам с включением в них образовательных учреждений, реализующих образовательные программы различных уровней, и иных учреждений и некоммерческих организаций или выделенных из их состава структурных подразделений.

С точки зрения действовавшего законодательства наиболее важными по данному вопросу являлись следующие две позиции.

²⁶⁶ Вот что говорилось автором по этому поводу на Парламентских слушаниях в Государственной Думе 14 ноября 2000 г.: «Здесь мы явно видим вольное или невольное стремление ограничить доступ низших классов к образованию. Только на сей раз низший класс в России по уровню доходов – это практически вся бюджетная сфера, почти все крестьянство и большинство людей неквалифицированного труда. В начале 21 века издавать новые указы о «кухаркиных детях» – значит отстать от цивилизации, по меньшей мере, на сто с лишним лет. Без «кухаркиных детей», уважаемые господа-разработчики, в информационное общество вы никогда не войдете. Это прекрасно понимают в странах, которые Россия якобы собирается догонять. Именно поэтому Билл Клинтон предложил свою программу в области образования, а Тони Блэр постоянно цитирует Владимира Ленина: «образование, образование и еще раз образование»! (См. Смолин О.Н. Излом: иное было дано? Проблемы революции, демократии и образовательной политики в социально-политическом процессе 90-х годов. М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 2001. – С. 60)

Во-первых, Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» не использовал (и не использует) термин «университетский комплекс», однако по смыслу статьи 14, создание таких комплексов закону не противоречит.

Во-вторых, Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»²⁶⁷ в редакции от 12 апреля 1999 г. устанавливал совокупность правовых условий, при которых может осуществляться реорганизация (в том числе слияние), а также ликвидация образовательных учреждений. Опыт показывает, что в тех случаях, когда эти условия выполняются, создание новых организационных структур в системе образования происходит без острых конфликтов. Напротив, когда реструктуризация производится методами административного давления, следуют обращения в органы государственной власти, забастовки и другие акции протеста. Исполнение закона на протяжении всего срока его действия выступало как механизм согласования интересов и управления потенциальными конфликтами.

Распределение госзаказа на подготовку специалистов на конкурсной основе при участии негосударственных вузов

Как известно, редакция Закона РФ «Об образовании» 1992 г. предусматривала возможность нормативного бюджетного финансирования всех образовательных учреждений любых организационно-правовых форм и форм собственности, получивших государственную аккредитацию. В связи с сопровождавшими новейшую российскую революцию экономической и финансовой катастрофами при подготовке редакции Закона 1996 г. это положение пришлось пересмотреть, исключив возможность государственного финансирования негосударственных учреждений профессионального образования.

Следовательно, в период подготовки и утверждения «Программы Грефа» предложение о распределении бюджетных денег на подготовку специалистов на конкурсной основе между высшими учебными заведениями вне зависимости от форм собственности дважды противоречило действующему федеральному закону: во-первых, в части государственного финансирования негосударственных вузов; во-вторых, в части отказа учредителя в лице соответствующих министерств финансировать государственные высшие образовательные учреждения, либо сократить такое финансирование.

С политической точки зрения, при очевидном в тот период недофинансировании образования данное предложение явно провоцировало конфликт внутри образовательного сообщества, и, в частности, в Союзе ректоров, изымая часть финансовых средств из государственной системы образования и передавая их негосударственным учебным заведениям. Видимо, поэтому такое предложение Ассоциацией негосударственных вузов не рассматривалось. Соответственно, позиция профильного Комитета Госдумы, неоднократно «озвученная» автором, заключалась в следующем:

- при условии исполнения нормы Закона РФ «Об образовании» о выделении на высшее образование не менее 3% расходной части федерального бюджета, представляется вполне возможным и целесообразным внести изменения в базовый закон, вернувшись к концепции его первой редакции о нормативном финансировании всех аккредитованных образовательных учреждений;
- следует иметь в виду, что это не только даст негосударственным учебным заведениям дополнительные права, но и наложит на них дополнительные обязанности по бесплатному обучению студентов.

Введение единого государственного экзамена и концепция государственного именного финансового обязательства (ГИФО)

²⁶⁷ Утратил силу с 1 января 2005 г.

Единый государственный экзамен (ЕГЭ) в «комплекте» с новой версией образовательного ваучера (государственное именное финансовое обязательство – ГИФО) стал одним из стержневых пунктов образовательно-политического проекта в рамках «Программы Грефа». При этом, в отличие от ГИФО и некоторых других элементов концепции, он не только апробирован в режиме эксперимента, но и получил высший из возможных уровней легализации путём принятия соответствующего федерального закона. Для удобства читателя, а также в целях избежания смысловых повторений весь материал, посвящённый этой чрезвычайно важной проблеме, размещён в § 2 главы 13.

Как уже отмечалось, идея введения образовательных ваучеров выступала одной из ключевых в правительственной стратегии реформирования образования, начиная с 1992 г.²⁶⁸ На рубеже веков эта идея была возрождена в более мягкой форме концепции государственного именного финансового обязательства, которое отличается от ваучера, во-первых, персональным характером, а во-вторых, неодинаковыми размерами денежного эквивалента, который увязывался с результатами ЕГЭ.

Разработчики концепции ГИФО полагали возможным с её 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 счёт большей подвижности финансовых потоков усилить конкуренцию между вузами и, следовательно, стимулировать качество образовательных услуг.

Противники концепции ГИФО, напротив, аргументировали 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, причём 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 её 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 и не скрывали, что превращение части бесплатных для граждан учебных мест в частично платные (софинансируемые гражданами) входит в их намерения.

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, поскольку сокращает число бесплатных учебных мест и более

²⁶⁸ См. § 1 главы 5

жёстко увязывает оплату за обучение с результатами ЕГЭ. В итоге дети из семей с высокими доходами в большинстве своём будут учиться бесплатно или «малоплатно», тогда как большинству семей с низкими доходами придётся либо платить за образование своих детей, либо отказаться давать им высшее образование.

Отметим, что в индустриально развитых странах наблюдается прямо противоположная тенденция – стремление ограничить неравенство прав граждан в области образования²⁶⁹. 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 определённого уровня (в период, когда автор обсуждал эту проблему с министром образования и занятости Великобритании Дэвидом Бланкетом, – 20 тыс. фунтов стерлингов, т.е. около 40 тыс. долларов, в год), причём для лиц из семей с низкими доходами социальный кредит устанавливается в большем объёме.

Таким образом, во многих странах мира результаты национального тестирования увязываются с правом получить высшее образование, однако нигде – с правом получать его на платной или бесплатной основе. Зарубежные реформы ограничивают неравенство образовательных прав, а российская концепция ГИФО его увеличивает. Зарубежная образовательная политика в этом вопросе в целом идёт 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 ещё 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 общественным 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 определённые 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 услуг²⁷⁰.

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 её практического смысла, ибо объём финансовых средств, перемещающихся по новой схеме, оказался в несколько раз меньше, чем предполагали разработчики. В настоящее время вопрос о применении именного ваучера в российском высшем образовании остаётся открытым, причём решение это должно приниматься на основе закона, но гарантий прохождения такого закона через парламент не существует.

²⁶⁹ См. § 1 главы 15

²⁷⁰ Колесов В.О. ваучеризации высшего образования. Идея финансовых обязательств не продумана // Известия. – 2002. – 1 февраля.

1.4. Изменение статуса государственных образовательных учреждений

В «Плане действий...», утверждённом Правительством РФ, читаем: «Установление особого статуса образовательных организаций («учебное заведение») вместо существующего статуса государственных учреждений».

Официальная аргументация этой законодательной новеллы сводилась к двум основным позициям, представляющим собой две различные вариации на тему свободы.

1. Расширение финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений. Начиная с 1992 г., Закон РФ «Об образовании» обеспечивал необходимые правовые условия для такой самостоятельности. Иное дело, что длительное время многие положения Закона, включая наделение всех образовательных учреждений правом юридического лица, финансирование по нормативам и т.п., не исполнялись или исполнялись плохо вследствие хронического недофинансирования. Во всяком случае, претензии к закону в части финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений никто не предъявлял, скорее, наоборот, закон критиковали за избыток либерализма.

Проблема резко обострилась с принятием Гражданского, а особенно Бюджетного кодексов, где экономические права учреждений (бюджетных учреждений) были сведены к минимуму. В результате учебные заведения, особенно высшие, фактически лишились права свободно распоряжаться самостоятельно заработанными внебюджетными средствами, возникло явное неравноправие между государственными и негосударственными образовательными учреждениями. Поскольку разработчики правительственной концепции реформ полагали нереалистичным расширение прав учреждений путём внесения соответствующих изменений в Гражданский и Бюджетный кодексы, они и предложили иной путь – превращение государственных образовательных учреждений в организации с особым статусом.

2. Свобода выбора организационно-правовых форм в системе образования. Эта идея появилась как ответ на критику предложения о всеобщем изменении статуса образовательных учреждений на организации. Предполагалось, что более «продвинутые» и готовые к финансово-хозяйственной самостоятельности предпочтут статус организации (близкий по организационно-правовой форме к статусу государственного унитарного предприятия), а менее «продвинутые» предпочтут сохранить ограниченные права, установленные для учреждений, но вместе с тем и ответственность учредителя в отношении их финансирования.

Представители общественных организаций и политических сил, длительное время выступавшие *против* данного нововведения (профсоюз работников образования и науки, Российская ассоциация профсоюзных организаций студентов, Союз ректоров, Комитет Госдумы по образованию и науке третьего созыва и др.), использовали следующую аргументацию.

1. Приведённая выше редакция данного положения в правительственном документе оставила без ответа два важнейших вопроса.

Во-первых, в какие именно организации предполагается преобразовать образовательные учреждения? Если в некоммерческие, то Закон РФ «Об образовании» с 1996 г. установил такую возможность. Если же в коммерческие, каковы будут последствия такого преобразования для реализации прав граждан на образование?

Во-вторых, какова предполагаемая форма собственности новых организаций: останутся ли они государственными, либо в начале XXI в. реанимируется, казалось бы, решённый в отрицательном смысле в 1990-х гг. вопрос о приватизации в системе образования?

Впоследствии позиция правительства по данному вопросу была уточнена в том смысле, что новые организации с особым статусом должны быть государственными и

некоммерческими²⁷¹, однако и принятый позднее закон сохранил возможность фактической частичной приватизации.

2. Помимо законодательных *проблем*, необходимо учитывать ещё и *политические*. Против превращения образовательных учреждений в организации в декабре 2000 г. вполне определённо высказался VI съезд ректоров. Профсоюзы же работников образования и науки не просто заняли отрицательную позицию, но и выдвинули её как одно из основных требований во время акции протеста в конце февраля 2001 г. и собрали в его поддержку почти 2 миллиона подписей. По логике вещей попытка превращения образовательных учреждений в организации должна была расколоть образовательное сообщество. Реализовать идею правящей элите удалось лишь в 2006 г.

3. Излагая позицию профильного думского Комитета, автор неоднократно указывал на *три* относительно простых и абсолютно безопасных для образования *способа расширить свободу образовательных учреждений*, ограниченную Гражданским и Бюджетным кодексами.

3.1. Фактическое (хотя и неофициальное) толкование законов правительством – способ самый простой и надёжный. Правительство РФ могло бы издать постановление под условным названием «Об обеспечении экономической самостоятельности образовательных учреждений», в котором расхождение между Гражданским и Бюджетным кодексами, с одной стороны, и Законом РФ «Об образовании» – с другой, трактовалось бы в пользу последнего. Для этого существовали не только политические возможности (широкий объём полномочий президента и правительства), но и юридические основания, по меньшей мере, двоякого рода.

Во-первых, часть 3 статьи 120 Гражданского кодекса гласит:

«Особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами».

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

Вполне очевидно, что Закон РФ «Об образовании», с одной стороны, устанавливает особенности статуса (в т.ч. и экономического) образовательных учреждений, а с другой – принят намного раньше Бюджетного кодекса и, следовательно, в части бюджетных отношений после принятия последнего должен был сохранить свою силу.

3.2. Минимально необходимое законодательное воздействие. В случае отказа правительства реализовать первый вариант, можно было бы ограничиться двумя поправками в действовавшие федеральные законы.

Во-первых, перенести изложенную выше норму Федерального закона «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» в сам текст кодекса, как это первоначально и требовали законодатели – члены Комитета по образованию и науке Госдумы второго созыва.

Во-вторых, дополнить статью 120 Гражданского кодекса новым пунктом приблизительно следующего содержания: «Особенности статуса образовательных учреждений и их функционирования определяются федеральными законами в области образования». В случае согласия правительственной и парламентской сторон такие законы могли бы быть приняты в короткий срок.

3.3. Расширение прав учреждений, прописанных в Гражданском и Бюджетном кодексах. Этот путь наиболее сложен, однако он представляется несравненно более продуктивным, нежели установленное законом в 2006 г. деление государственных и муниципальных учреждений на два типа: бюджетные, лишённые экономической

²⁷¹ Подробнее см. § 1 главы 13

самостоятельности, и автономные, получившие такую самостоятельность, но лишённые гарантий бюджетного финансирования²⁷².

²⁷² Подробнее см. § 1 главы 13

§ 2. Программа модернизации российского образования до 2010 года: проект Госсовета и его «секвестрование» Правительством

Как уже отмечалось, в начале XXI в. ситуация в сфере образовательной политики, хотя и очень медленно, начала меняться к лучшему, равно и как отношение к ней политической элиты, особенно на вербальном уровне. *«На современном этапе развития России, – можно было прочесть в представленном Госсовету 29 августа 2001 г. докладе «Образовательная политика России на современном этапе», – образование должно стать движущей силой экономического роста, повышения эффективности и конкурентоспособности страны».* И далее: *«Формирование образовательной политики российского государства, модернизация образования должны привести к достижению данной цели. Это сделает образование одним из важнейших факторов национальной безопасности, благосостояния страны и благополучия каждого гражданина»*²⁷³.

Для подготовки заседания Госсовета РФ по вопросам развития образования была сформирована рабочая группа. Помимо С. Котонандова, председателя Правительства республики Карелия (руководитель группы), в её состав вошли действующий министр образования РФ В. Филиппов, его первый заместитель В. Болотов и бывший министр образования Э. Днепров, председатель Комитета Государственной Думы по образованию и науке И. Мельников, первый заместитель министра экономического развития и торговли РФ М. Дмитриев, два губернатора, президент Российского союза ректоров и ректор МГУ В. Садовничий и несколько других известных ректоров, руководители региональных органов управления образованием, представители профсоюза работников образования и науки и другие референтные в образовательном сообществе лица²⁷⁴.

2.1. Российская образовательная политика глазами региональных руководителей

В процессе работы над документом постоянно боролись между собой две основные позиции. Сторонники первой (М. Дмитриев, Я. Кузьминов и др.) стремились превратить концепцию модернизации во второе издание «Программы Грефа». Сторонники второй (И. Мельников, В. Садовничий, Э. Днепров, часть региональных руководителей и др.) пытались воспроизвести в новом документе идеи проекта Национальной доктрины образования в Российской Федерации, одобренного Всероссийским совещанием работников образования в январе 2000 г.

Документ неизбежно стал компромиссным, но в целом это был компромисс в пользу образования. Проанализируем вкратце основное содержание документа, следуя его собственной логике.

Государственная идеология реформирования образования

В докладе, представленном Госсовету, подчёркивалось, что *«российская система образования способна конкурировать с системами образования передовых стран»*, однако для сохранения её преимуществ необходимы:

- 1) общенациональная политика модернизации образования;
- 2) восстановление ответственности государства за судьбу этой сферы;
- 3) выделение необходимых материальных ресурсов;
- 4) создание эффективных экономических механизмов использования этих ресурсов.

²⁷³ 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.

²⁷⁴ В отсутствие И.И. Мельникова в работе группы на отдельных её заседаниях приходилось принимать участие и автору.

Этот перечень приоритетов представляет собой попытку синтеза либерального и социального подходов.

Вместе с тем в материалах Госсовета верно определено одно из основных условий и один из основных социально-политических методов реализации такой политики – широкая поддержка общественностью и, соответственно, согласование действий государства и общества в её осуществлении.

Основной целью развития образования в современных условиях Госсовет объявил достижение *«его соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства, эффективного использования ресурсов, в том числе человеческого и социального потенциала»*. Тем самым признано, что Россия должна играть соответствующую её истории и географии роль в мире не только благодаря своим материальным (в т.ч. невозобновляемым) ресурсам, но прежде всего участвуя в мировом развитии своим человеческим капиталом.

Признав, что Россия *«всегда отличалась высоким уровнем культуры, науки и образования»*, Госсовет поставил более сложную задачу: престиж российского образования должен подтверждаться не только косвенным образом через «утечку умов», но и в виде активного экспорта образовательных услуг, т.е. превращения российского образования из отрасли, нацелённой на внутреннее потребление, на воспроизводство российского социума, вместе с тем и в экспортную отрасль, приносящую доходы стране и участвующую в глобальном воспроизводстве цивилизации и культуры.

По мнению членов Госсовета, образование должно собрать воедино современные социально-значимые ценности и общественные установки и, соединив их с отечественными традициями, породить новую ценностную систему общества – *«открытую, толерантную, обеспечивающую становление подлинной гражданской ответственности и патриотизма»*.

Среди новых жизненных установок личности в качестве приоритетов были названы:

- образованность;
- нравственность;
- предприимчивость;
- самостоятельность;
- способность к сотрудничеству;
- мобильность и динамизм;
- конструктивность;
- готовность к культурному взаимодействию;
- обладание чувством ответственности;
- умение жить в гражданском обществе и правовом государстве;
- активная созидательная гражданская позиция.

Заслуживает внимания отсутствие в этой системе приоритетов патриотизма как самостоятельной ценности. Можно, конечно, считать, что патриотизм автоматически предполагается формулой «активная созидательная гражданская позиция». Однако, учитывая, что система имеет достаточно дифференцированный характер и при этом в ней нашлось место таким частным приоритетам, как, например, предприимчивость, есть основания полагать, что в данном случае в составе рабочей группы возобладала квазилиберальная тенденция в образовательной политике.

В целом позитивной и достаточно диалектической оказалась трактовка Госсоветом одного из ключевых вопросов образовательной политики, а именно, – вопроса об обеспечении равных возможностей в образовании. С одной стороны, важным политическим принципом было признано обеспечение равноправия граждан России (в том числе лишённых попечения родителей) в получении полноценного, качественного образования *«независимо от материального достатка семьи, места проживания, национальной принадлежности и состояния здоровья...»*. С другой стороны, в документе

акцентировалось и иное 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.

Ситуация и первоочередные задачи

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 1990-х гг. и уход государства от ответственности за образование, т.е. те факторы, о которых неоднократно говорила общественность, в том числе 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»*. 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;
- 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 том числе

- 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.

Очевидно, что в данном случае возобладала социальная (демократическая) тенденция в образовательной политике. Об этом свидетельствует, например,

неоднократное повторение и варьирование идеи равных образовательных возможностей граждан.

Общеобразовательная школа

Базовым звеном модернизации системы образования Госсовет совершенно справедливо признал общеобразовательную школу. Как и прежде, целью среднего общего образования провозглашено формирование разносторонне развитой личности гражданина, способной ориентироваться в традициях отечественной и мировой культуры, в современной системе ценностей, в потребностях общественной жизни, – личности, способной как к адаптации в обществе, так и к самостоятельному жизненному выбору, как к началу трудовой деятельности, так и к продолжению профессионального образования, а главное – к самообразованию и самосовершенствованию. Другими словами, перед образованием была поставлена задача, соответствующая духу времени, – повысить уровень самостоятельности и ответственности выпускника за свою собственную судьбу²⁷⁵.

В этих целях было предложено:

- законодательно закрепить продолжительность школьного образования. – Аналогичная идея полутора годами ранее предлагалась на парламентских слушаниях по 12-летней школе;
- оптимизировать учебную, психологическую и физическую нагрузку учащихся. – Более предпочтительная формулировка, чем употреблявшаяся в прежних официальных документах «устранение перегрузки школьников», ибо предполагает возможность не механического уменьшения количества занятий и домашних заданий, но разнообразия видов деятельности с учётом необходимости многостороннего развития личности;
- лично ориентировать, дифференцировать и индивидуализировать образование;
- усилить роль учебных дисциплин, обеспечивающих успешную социализацию учащихся. – Формула, введённая взамен прежней «гуманитаризации», но оставляющая открытым вопрос о составе и направленности таких дисциплин;
- нормативно обеспечить развитие новых типов образовательных учреждений, в том числе образовательных центров и комплексов, а также учреждений для детей, оставшихся без попечения родителей. – Для этого требуется принять либо федеральный закон «Об общем образовании», либо соответствующие поправки в базовый закон «Об образовании»;
- расширить возможности получения бесплатного дополнительного образования детей, усилить государственную поддержку школ для одарённых детей. – Представляется особенно важным на фоне блокирования президентской администрацией принятого Госдумой третьего созыва и Советом Федерации при поддержке правительства ФЗ «О дополнительном образовании» (позднее снят с рассмотрения Госдумой четвёртого созыва);
- отработать различные механизмы реструктуризации основной и старшей ступеней сельской школы. – Как уже отмечалось, в данном контексте либо неуместен термин «реструктуризация», либо концептуально неприемлема сама идея;
- создать общенациональную государственно-общественную систему оценки и контроля качества образования, независимую от органов управления им. –

²⁷⁵ Сравнительные исследования уровня образованности советских и американских детей еще в 1960-е гг. («золотой век» отечественного образования) показали, что выросшие в СССР дети превосходили своих американских сверстников знаниями, позитивной социальной ориентацией, готовностью к сотрудничеству с взрослыми, однако уступали им в самостоятельности, включая способность иметь обо всём собственное суждение (У. Бронфенбреннер и др.). Соответственно, переход России к рыночной экономике (капитализму) и элементам гражданского общества потребовал развития аналогичных качеств и у российских детей

Соответствовало действовавшему Закону РФ «Об образовании», однако с 1992 г. до настоящего времени данное положение закона не реализовано.

- ввести профильное обучение в старшей школе.

Остановимся подробнее на последнем пункте. Наряду с профилизацией школы, международная практика знает и иной путь ее модернизации, более соответствующий отечественной традиции, – систему углубленного изучения отдельных предметов без снижения уровня подготовки по другим (непрофильным). Отметим, что весной 2002 г., по меньшей мере, на вербальном уровне (хотя не обязательно на документальном) между профильным Министерством, профильными парламентскими комитетами и представителями Российской академии образования было достигнуто согласие по следующим аспектам этой проблемы:

- старшая школа должна остаться бесплатной и общедоступной. Последнее не означает, что приём в старшие классы любой школы будет осуществляться без конкурса, но предполагает обязанность соответствующих органов власти и (или) местного самоуправления создавать в старших классах учебные места в количестве, достаточном для получения образования всеми гражданами, закончившими основную школу и желающими продолжить обучение в школе средней;

- поскольку не все дети, получившие основное общее образование, способны к этому моменту определиться с выбором профиля обучения и, соответственно, направления будущей профессиональной карьеры, наряду с профильной, должна сохраниться непрофильная универсальная старшая школа;

- инвариантная доля обязательных занятий в профильной старшей школе должна составлять около 50% аудиторной нагрузки.

При этом, среди прочего, оставались открытыми следующие вопросы:

- профильное обучение в селе, где существует, как правило, один класс в параллели;
- профильное обучение детей с ограниченными возможностями здоровья;
- пути выравнивания возможностей поступления в профессиональные учебные заведения детей, получивших профильное и непрофильное образование в старшей школе и др.

Помимо всего прочего, нельзя не обратить внимание на следующее противоречие в современной отечественной образовательной политике: если прежде средняя школа рассматривалась как ступень универсального образования, а вуз – как начало его специализации, то в настоящее время профильная старшая школа означает раннюю специализацию образования, тогда как введение бакалавриата в вузе – шаг в противоположном направлении, к его универсализации. Серьезной аргументации в пользу столь странных зигзагов в образовательной траектории развития личности автору встречать не приходилось.

Профессиональное образование

Согласно Концепции, одобренной Госсоветом, основной целью профессионального образования является подготовка квалифицированного специалиста, который способен конкурировать на рынке труда, свободно владеть профессией и ориентироваться в смежных областях деятельности. Качество подготовки такого специалиста должно соответствовать уровню мировых стандартов, а сам он обязан быть готовым к постоянному профессиональному росту, мобильным в профессиональном и социальном отношении. Очевидно, что в данном случае акцентируется лишь одна из функций образования (подготовка специалиста) за счёт других его функций (воспитание гражданина и развитие личности). При этом и данная функция трактуется достаточно утилитарно как обслуживание рынка труда, но не удовлетворение потребностей личности.

В качестве средств реализации поставленной цели Концепция, одобренная Госсоветом, в частности, предлагала:

- прогнозировать потребности рынка труда и ориентировать на них профессиональные учебные заведения;
- устранить диспропорции и излишнее дублирование в подготовке кадров;
- стимулировать соучредительство и многоканальное финансирование учреждений профессионального образования; перейти к конкурентным и контрактным механизмам финансирования таких учреждений. – Поскольку не ясно, о каком именно составе учредителей шла речь, в частности, предлагалось ли включать в их число негосударственные организации и частных лиц, формулировка двусмысленна и допускает различные толкования;
- структурно и институционально перестроить профессиональное образование, оптимизировать сеть его учреждений, отработать различные модели интеграции начального и среднего, среднего и высшего профессионального образования, обеспечить реальную многоуровневость высшего образования, создать университетские комплексы, профессионально-корпоративные образовательные комплексы (ассоциации) учебно-научно-производственных объединений. – Отметим, что: (1) термин «оптимизация», как и «реструктуризация», в отечественном социально-политическом контексте постсоветского периода означает обычно ликвидацию или сокращение, потому вряд ли удачен в документе о модернизации образования; (2) при всех подобных реформах должно было быть обеспечено соблюдение принципов добровольности, государственно-общественного характера управления и норм Федерального закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (утратил силу с 1 января 2005 г.);
- переаттестовать все образовательные программы в области экономики, права и менеджмента. – Могло быть истолковано как в прагматическом смысле (повышение качества преподавания), так и в идеологическом (отсев оставшихся программ марксистской или вообще левой ориентации);
- переаттестовать и при необходимости повторно лицензировать филиалы вузов. – Рациональная мера, поскольку многие филиалы даже государственных вузов дают ещё менее качественное образование, чем критикуемые Министерством образования и Российским Союзом ректоров негосударственные высшие учебные заведения;
- разделить учреждения начального и среднего профессионального образования на два уровня – федерального и регионального подчинения, предусмотрев возможность передачи части полномочий в этой сфере на муниципальный уровень. – Опыт 1990-х гг. показал, что такие учреждения, переданные в ведение субъектов Российской Федерации, хуже финансировались и чаще ликвидировались, а несколько субъектов Российской Федерации обратились в правительство и профильный Комитет Госдумы с просьбой вернуть эти учреждения в федеральное ведение. Тем не менее, в 2004-2005 гг. идея была реализована;
- радикально улучшить материально-техническую базу профессиональных учебных заведений;
- активно использовать технологии «открытого образования». – Шагом в этом направлении стало принятие в декабре 2002 г. Федерального закона № 11-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», легитимизирующего использование в отечественных учебных заведениях дистанционных образовательных технологий;
- развивать в высшей школе интеграционные и междисциплинарные программы, нацеленные на создание и освоение прорывных высоких технологий;
- повышая статус вузовской науки, произвести интеграцию университетской, академической и отраслевой науки;

- создать условия для непрерывного профессионального роста кадров;
- принять президентскую программу «Университеты России». – Помимо очевидной направленности на развитие университетского образования, предполагалась и дополнительная государственная поддержка ведущих вузов России. Однако программа не принята до настоящего времени (май 2008 г.);

- нормативно обеспечить участие работодателей и других социальных партнёров в решении проблем профессионального образования. – Ко времени принятия документа на законодательном уровне эта задача отчасти уже была решена, поскольку статья 40 Закона РФ «Об образовании» вменяла в обязанность правительству установить нормативы отчислений работодателей на повышение квалификации и переподготовку кадров. Однако ФЗ № 122 исключил из закона это положение, равно как и многие другие социально ориентированные нормы. Лишь в 2007 г. был принят Федеральный закон № 307-ФЗ, легитимизировавший участие работодателей в разработке федеральных образовательных стандартов в области профессионального образования и государственных требований к дополнительным профессиональным образовательным программам.

Сопоставление названного комплекса мер с «Программой Грефа» в аналогичной области образования оказывается явно в пользу Концепции Госсвета. Во-первых, в отличие от коллег из Центра стратегических разработок, Госсвет отдал приоритет антикризисным мерам – мерам государственной поддержки профессионального образования. Во-вторых, таким потенциально разрушительным для образования «инновациям», как, например, изменение статуса образовательных учреждений на организации, в данной Концепции места не нашлось. Другие же дискуссионные идеи (например, соучредительство) сформулированы в столь общем виде, что допускают практические действия в различных направлениях.

Формирование эффективных экономических отношений в образовании

По сравнению с другими, в данном разделе Концепции Госсвета её антикризисная направленность выражена в наименьшей степени, ограничиваясь следующими основными позициями:

- обещание последовательно наращивать финансовую поддержку образования до нормативной потребности;
- предложение о широком использовании льгот, в том числе налоговых, в отношении частных вложений в образование, в том числе
 - 1) по подоходному налогу;
 - 2) освобождение от налогообложения благотворительных пожертвований;
 - 3) предоставление права предприятиям и организациям при исчислении налога на прибыль включать расходы на подготовку и переподготовку кадров в затраты на производство и реализацию товаров и услуг.

Первое из предложений было реализовано немедленно, хотя и в несовершенной форме. Третье реализовано отчасти. Второе было вновь «озвучено» Первым зампредом Правительства Д. Медведевым лишь в середине 2007 г.;

- признание необходимости выделять средства на развитие образования в бюджетах всех уровней, включая средства на приобретение оборудования и информационно-вычислительной техники, на развитие библиотек и информационных ресурсов, а также централизованные средства на повышение квалификации преподавателей. – Заслуживает поддержки, но не имеет серьёзного значения, поскольку бюджеты субъектов федерации и муниципальных образований формируются ими самостоятельно;

- идея создания на базе образовательных учреждений (особенно в сельской местности) культурно-образовательных, учебно-производственных, детских медико-оздоровительных центров. – Вполне соответствует продуктивной концепции образования

как средства социостроительства, однако противоречит практике «реструктуризации» сельской школы;

- предложение о принятии комплекса мер по обновлению материально-технической базы системы образования. – В общем виде не вызывает сомнений, однако явно нуждается в конкретизации.

Напротив, реформистский (отчасти псевдореформистский) вектор представлен в данном разделе более, чем в других. Разработчики Концепции, в частности, предложили следующие новации в сфере экономики образования:

- ввести нормативное бюджетное финансирование общего среднего и начального профессионального образования. – Действующий закон предполагает нормативное финансирование образовательных учреждений всех типов, видов и категорий;

- осуществить бюджетное финансирование *«учреждений (организаций) высшего и в перспективе среднего профессионального образования на базе дифференцированных нормативов, отражающих характер образовательных программ и уровень подготовки абитуриентов, показанный на государственных испытаниях»*. – Намеренно смешивается различие в нормативах бюджетного финансирования профессиональных учебных заведений, предусмотренное Законом РФ «Об образовании» с возможностью введения образовательных ваучеров (ГИФО) по результатам ЕГЭ;

- создать систему государственного образовательного кредитования, которая призвана обеспечить государственные приоритеты и поддержать студентов из малообеспеченных семей и отдалённых территорий. – Не разделены два различных экономических механизма: личный государственный образовательный кредит (субсидия) как механизм финансирования фактически платного образования и социальный образовательный кредит (субсидия) как механизм социальной поддержки студентов;

- сделать прозрачными межбюджетные отношения в сфере образования. С этой целью перевести соответствующие средства из формы трансфертов в форму целевых субвенций. – Мера, необходимая для контроля над использованием средств и неоднократно предлагавшаяся профильными парламентскими комитетами Госдумы и Совета Федерации второго созыва, однако не реализованная в полном объёме и до настоящего времени (май 2008 г.);

- нормативно обеспечить экономическую самостоятельность образовательных учреждений и организаций, разнообразить организационно-правовые их формы. – В более мягкой форме повторяет одну из ключевых стратегем «Программы Грефа», ведущую к утрате завоеваний образовательного законодательства 1990-х гг., в т.ч. к снятию запрета на приватизацию образовательных учреждений;

- последовательно проводить принцип экономической автономии учебных заведений, включая свободу ценообразования и распоряжения собственными средствами, вместе с тем обеспечить прозрачность их финансовой деятельности и повысить их финансово-экономическую ответственность. – Экономическая автономия учебных заведений ограничена Гражданским и особенно Бюджетным кодексами. Поскольку же образовательные учреждения всегда самостоятельно устанавливали цены на платные образовательные услуги, по-видимому, в неявной форме данная позиция увязывалась с введением ГИФО;

- на базе образовательных учреждений расширить практику дополнительных платных образовательных услуг. – Поскольку, с одной стороны, не оговорено, что платные образовательные услуги не могут оказываться взамен бесплатных, а с другой – при существующем платёжеспособном спросе рынок платных образовательных услуг близок к насыщению, данная формулировка допускает интерпретацию в духе сокращения сферы бесплатного образования;

- стимулировать инновационные образовательные процессы;

- сосредоточить переподготовку высвобождающегося и незанятого населения в учреждениях начального и среднего профессионального образования. – Не вполне ясно, почему предлагалось ограничить соответствующие возможности вузов.

В целом раздел представляется наиболее дискуссионным, что отражает результаты не столько слабой проработки вопросов, сколько борьбы элитарной и демократической тенденций в рабочей группе Госсовета.

Педагогические кадры

Вопрос кадров является стержнем политики. Согласно концепции Госсовета, для его решения в сфере образования необходимо разработать и реализовать федеральную межведомственную программу «Педагогические кадры России», включающую три основных направления:

- 1) повышение статуса педагогического работника;
- 2) усиление государственной поддержки и стимулирования труда педагогических и управленческих работников образования;
- 3) повышение профессионализма педагогических кадров.

Поскольку два первых направления в отношении педагогических работников фактически представляют собой одно, но разделённое на две части, выделим по всему блоку наиболее важные позиции, акцентируя внимание на тех, которые сохранились после «доработки» концепции в финансово-экономических министерствах и ведомствах. К ним относится право педагогических работников на:

- свободное создание профессиональных педагогических сообществ и их участие в управлении образованием. – В иной лексике повторяет нормы действующих федеральных законов;

- «бесплатное пользование фондами государственных библиотек». – Приведено в редакции Распоряжения Правительства № 1756-р. По сравнению с существующей практикой новацией является упоминание в этом контексте учебных библиотек, хотя само понятие юридически не определено (либо это библиотеки всех учебных заведений, либо признанные таковыми в особом порядке);

- льготное первоочередное обеспечение жилой площадью в пределах социальных норм, в случае признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий в соответствии с законодательством РФ. – Аналогичным образом повторяет норму действующего Закона.

К мерам стимулирования педагогического труда концепция относит:

- перевод финансирования оплаты труда работников общего образования на уровень субъектов Федерации с обязательной фиксацией надтарифного стимулирующего фонда. – Важное и справедливое требование профсоюзов, впервые зафиксированное на уровне государственного документа и в первой своей части реализованное Федеральным законом от 07.07.2003 № 123-ФЗ²⁷⁶;

- доведение к 2004 г. средней заработной платы учителя до уровня средней по промышленности. – Закон РФ «Об образовании» требовал, чтобы не ниже средней заработной платы в промышленности устанавливались не средняя заработная плата, но средние ставки педагогических работников образовательных учреждений. Однако введение даже столь «усечённой» нормы Закона в итоговом правительственном документе позднее было перенесено на 2006 г., а затем и вовсе отменено;

- введение целевых надбавок молодым специалистам на первые три года педагогической деятельности, надбавок за продолжительность непрерывной работы в образовательных учреждениях, а также надбавок, стимулирующих высокие результаты

²⁷⁶ Хотя проект закона был внесён Президентом РФ, было бы справедливо именовать его «законом Яковлева» в память о до срока ушедшем из жизни председателе ЦК профсоюза работников образования и науки, много лет убеждавшем и в конце концов убедившем власти в необходимости его принятия.

педагогической деятельности. – Первый и третий виды надбавок реализованы в ряде регионов страны, а второй, похоже, так и окажется благим пожеланием;

- принятие закона об отсрочке от призыва в ряды Вооружённых Сил для выпускников учреждений высшего и среднего профессионального образования, получивших педагогическую специальность, на время их работы на штатных должностях с полной учебной нагрузкой педагога. – Соответствующий проект федерального закона по требованию правительства был отклонён Госдумой третьего созыва. Четвёртая же Дума отменила отсрочку от призыва и для сельских учителей;

- создание отраслевой системы медицинского и социального страхования работников образования на современной страховой основе. – Перспективы реализации не ясны до настоящего времени (май 2008 г.);

- формирование отраслевой системы ипотечного кредитования приобретения жилья. – Как показал опыт, при современном уровне оплаты труда имеет смысл лишь в том случае, если большую часть расходов принимают на себя соответствующие бюджеты. После начала реализации нацпроекта «Доступное жильё» большая часть педагогических работников оказалась в противоречивой ситуации: для постановки на очередь в целях получения социального жилья они слишком «богаты», а для приобретения права на банковский кредит – слишком бедны;

- закрепление нормативно-правовыми актами РФ льгот педагогических работников в области оплаты жилья и коммунальных услуг в сельской местности. – С 1992 г. такие льготы были установлены Законом РФ «Об образовании» (статья 55). Однако ФЗ № 122 предоставил субъектам РФ право устанавливать порядок и размеры их реализации. Излишне говорить, что никакой федеральной межведомственной программы поддержки педагогических кадров правительство так и не приняло.

К числу задач, решение которых необходимо для повышения профессионализма педагогов концепцией Госсовета, были отнесены:

- разработка и экспериментальная апробация нескольких моделей реформирования системы подготовки педагогических кадров;

- перевод финансирования системы повышения квалификации работников образования на конкурсную основу и персонифицированные финансовые механизмы. – Как и все аналогичные предложения, усиливает конкуренцию в сфере дополнительного педагогического образования, однако может привести к закрытию части институтов и факультетов повышения квалификации педагогов;

- организация и проведение всеобуча по информационным технологиям для управленческих и педагогических кадров;

- реорганизация методической службы органов управления образованием; построение её деятельности на принципах сетевой организации и маркетинга распространения передовых образовательных практик;

- введение единой системы аттестации руководителей образования и общеобразовательных учреждений, а также порядка замещения ими руководящих должностей при наличии соответствующей квалификации. – При нормальной реализации должно было улучшить кадровое сопровождение модернизации и уменьшить субъективизм при назначении руководителей, однако осталось не реализованным;

- качественное обновление педагогической науки, включая *«возрождение практико-ориентированных научных школ и построение принципиально новых моделей научно-практических проектов...»*. – Вполне рациональная идея, исходящая из приоритета прикладных функций педагогического знания и отмеченной в том же документе необходимости вернуть образованию его воспитательную компоненту.

В целом, несмотря на масштабный «секвестр» данного раздела при подготовке Распоряжения правительства № 1756-Р, он представляется одним из наиболее продуктивных в Концепции.

Управление развитием образования

В этой области концепция Госсовета декларировала две основные задачи: *«обеспечить, во-первых, открытость образования как государственно-общественной системы и, во-вторых, переход от патерналистской модели к модели взаимной ответственности в сфере образования...».*

Фактически речь идёт о попытке реализации одной из граней «потенциала свободы», заложенного ещё в первой редакции Закона РФ «Об образовании» (1992 г.): первая из названных задач прямо записана в Законе в качестве одного из основных принципов политики в области образования, а вторая развёрнута в нём в виде системы конкретных норм, в своё время давших участникам образовательного процесса такое пространство свободы, которое многими из них так и не было освоено, а затем резко сокращено ФЗ № 122 от 22.08.2004²⁷⁷.

Среди конкретных управленческих мер, предложенных в концепции Госсовета, наиболее важными могут быть признаны следующие:

- *«введение государственных минимальных требований нормативной обеспеченности учебных заведений (методической, кадровой, информационной, материально-технической), за исполнение которых несут ответственность учредители и несоблюдение которых может служить основанием для прекращения деятельности учебных заведений».* – В иных выражениях повторяет нормы действующего Закона РФ «Об образовании». Статья 33 устанавливает более обширный перечень условий, при наличии которых образовательным учреждениям выдаётся лицензия, а также право органа, выдавшего лицензию, изымать её в случае несоблюдения этих условий;

- *«отработка правовых и экономических механизмов соучредительства и софинансирования образовательных учреждений органами государственной власти федерального и регионального уровня и органами местного самоуправления».* – Соответствовало нормам действующих федеральных законов и при отсутствии злоупотребления администрированием могло быть полезным, в т.ч. для улучшения финансирования образования. Однако эти нормы были отменены ФЗ № 122 от 22.08.2004;

- *«расширение прав попечительских советов в сфере образовательной и финансово-хозяйственной деятельности, в том числе в привлечении внебюджетных средств и контроле за их использованием».* – Соответствует духу и букве действующих законов и может быть реализовано как путём внесения в них соответствующих дополнений, так и посредством подзаконных нормативных правовых актов;

- *«развитие негосударственного образования при одновременном усилении контроля за качеством реализации <...> образовательных программ».* – Поскольку действующие законы в этом отношении дают как негосударственным образовательным учреждениям, так и органам управления образованием вполне достаточно прав, речь может идти лишь о более точном исполнении этих законов;

- *«осуществление в системе дошкольного образования постепенного перехода к долевному финансированию дошкольных образовательных учреждений (оплата образовательных услуг за счет государства, расходы на содержание и укрепление материальной базы за счет учредителя, оплата содержания детей в дошкольных образовательных учреждениях за счет родителей при одновременной адресной социальной поддержке малообеспеченных семей)».* – Оставляет открытым вопрос о соответствии нормам статьи 43 Конституции РФ, а также о соотношении расходов на содержание и укрепление материальной базы учреждений с расходами на содержание детей. Не вполне ясно также, выросла или сократилась бы плата за ребенка в детском дошкольном учреждении в случае реализации этой программной установки;

²⁷⁷ Подробнее см. § 1 главы 9.

• «... в тех случаях, когда добровольные родительские взносы компенсируют разницу между реальным и нормативным бюджетным финансированием образовательного процесса, они должны рассматриваться как расходы семьи на образование, вычитаемые из налогооблагаемой базы подоходного налога». – Допускает, по меньшей мере, две трактовки:

1) в случае, если реальное финансирование окажется ниже нормативного, степень «добровольности» взносов общеизвестна, а стимул производить их официальным путём может оказаться недостаточным;

2) в случае, если реальные затраты окажутся выше установленных нормативов (очевидно, что речь идёт о разного рода элитарных учебных заведениях), норма принимается в интересах лиц с высокими доходами, способных финансировать подобное обучение своих детей);

• «*введение персональных счетов для детей-инвалидов с целью аккумуляции государственных, корпоративных, спонсорских и родительских средств на образование и оздоровление каждого ребенка*». – Интересно по замыслу, но нуждается, по меньшей мере, в экспериментальной апробации, поскольку спонсорство в России развито и стимулируется крайне слабо, а смысл аккумуляции родительских средств на одном счёте с государственными не ясен²⁷⁸;

• «*повышение ответственности образовательного учреждения за невыполнение своих функций, определенных уставом, нормативных условий образовательного процесса, государственного образовательного стандарта*». – Данная норма и механизм её реализации много содержательнее прописанных в Законе РФ «Об образовании», однако практические примеры использования соответствующих статей закона автору не известны.

В итоге, несмотря на то, что часть положений раздела предлагала преимущественно новые механизмы финансирования образования, а не управления им в комплексе (налоговые вычеты, персональные счета для детей-инвалидов и т.п.), несмотря на дискуссионный характер некоторых позиций, данный раздел концепции относится к числу наиболее проработанных и в целом шёл в русле действовавших федеральных законов, хотя и уступал им в конкретности.

Основные этапы реализации программы

Подобно Национальной Доктрине образования²⁷⁹ в Российской Федерации и Федеральной программе развития образования²⁸⁰, Концепция Госсовета предполагала три основных этапа реализации.

Первый этап – 2001 - 2003 гг. Его задача – восстановление ответственности государства в сфере образования. Именно государство на этом этапе должно было стать инициатором и главной движущей силой реализации новой образовательной стратегии. Концепция содержит следующие основные задачи на краткосрочную перспективу:

1. Придать муниципальным учреждениям общего образования статус государственных образовательных учреждений, передать их в ведение субъектов Федерации, предусмотрев возможность делегирования государственных полномочий в этой сфере на муниципальный уровень.

2. Обновить содержание образования и усовершенствовать механизмы контроля за его качеством.

²⁷⁸ Возможна ситуация, когда это благое намерение может оказаться вредным: например, если государство, вообще говоря, обязанное полностью финансировать обучение и оздоровление ребенка-инвалида, откажется от своих обязанностей при отсутствии софинансирования, т.е. родительских и спонсорских средств на его персональном счёте.

²⁷⁹ См. главу 19

²⁸⁰ См. § 4 главы 8.

3. Увеличить бюджетное финансирование образования, усовершенствовав его структуру. В частности, финансирование из федерального бюджета предложено было увеличивать не менее чем на 25% в год в реальном выражении, а из бюджетов субъектов Российской Федерации – не менее чем на 10% в год.

4. Усилить социальную направленность системы образования и государственной поддержки обучающихся.

5. Нарастивать государственную поддержку сельских и поселковых школ.

6. Структурно и институционально перестроить профессиональное образование, усилив его ориентацию на федеральный, региональные и местные рынки труда.

7. Обеспечить экономическую самостоятельность и разнообразие форм образовательных учреждений (организаций), сделать систему образования ресурсно привлекательной. С этой целью внести поправки в Гражданский, Бюджетный, Налоговый кодексы РФ и другие нормативные правовые акты.

8. Повысить социальный статус, государственную поддержку и профессиональный уровень работников образования.

9. Принципиально обновить систему научно-методического обеспечения процесса образования.

10. Привести нормативно-правовую базу сферы образования в соответствие с задачами ее модернизации.

Приведённый перечень задач показывает, что именно на первом этапе предполагалось концентрировать большую часть мероприятий, условно говоря, реформистского характера, тогда как антикризисные меры государственной поддержки в значительной степени отодвигались на следующие этапы. Есть, однако, серьёзные основания полагать, что с точки зрения теории управления последовательность должна была быть обратной.

Второй этап – 2004 - 2005 гг. На этом этапе предполагалось перейти к полномасштабной реализации тех положений Концепции, которые должны были подвергнуться экспериментальной проверке на предыдущем этапе, в частности, развернуть новые модели содержания, организации и финансирования образования.

Третий этап – 2006 - 2010 гг. Предполагалось, что на данном этапе общество сможет ощутить первые результаты модернизации образования, включая следующие:

- рост его ресурсообеспеченности. Планировалось увеличить частные инвестиции в образование до 2,5% ВВП. – Гораздо важнее было бы зафиксировать предполагаемый уровень государственных инвестиций;

- существенное обновление материально-технической базы образования. – Отсутствуют не только количественные параметры, но и качественные характеристики, сколько-нибудь поддающиеся операционализации;

- выход общеобразовательной школы на уровень современных требований, профессиональной – на уровень международной конкурентоспособности, в результате чего экспорт образовательных услуг прогнозировался от 2 до 3 млрд. долларов. – Экспорт российского образования имеет не только экономическое, но и политическое значение, а возможности для него открывает, в частности, легитимация дистанционных образовательных технологий специальным федеральным законом;

- адаптация начального и среднего профессионального образования к рынкам труда. – Как уже отмечалось, все подобные формулировки страдают односторонностью, не учитывая не только гражданский и личностный векторы образования, но и необходимость ориентации на развитие наиболее перспективных отраслей и технологий производства;

- ликвидация детской преступности и беспризорности. – Беспризорность следовало бы ликвидировать на первом этапе, а детскую преступность не удастся ликвидировать даже в самых развитых странах мира;

- рост материального обеспечения и социального статуса работников образования, создание конкуренции в этом сегменте рынка труда, что должно привести к улучшению качественного состава педагогического корпуса. – Количественные и поддающиеся проверке качественные показатели в данном случае представляются абсолютно необходимыми.

«Доступность, качество и эффективность – ключевые слова образовательной политики России на современном этапе ее социально-экономического развития» – таков итоговый девиз Концепции модернизации образования, предложенной Госсоветом. Несмотря на явно рекламный характер этих лозунгов, несмотря на сохранившиеся проявления элитарных тенденций в образовательной политике, с точки зрения антикризисной составляющей, документ, принятый Госсоветом при Президенте РФ В. Путине, представляется лучшим из всех концептуальных разработок, вышедших из структур исполнительной власти, за исключением Указа президента Б. Ельцина № 1 и проекта Национальной доктрины образования в РФ, одобренного Всероссийским совещанием в январе 2000 г. Возвращение воспитательной составляющей в контекст образовательного процесса также должно оцениваться как чрезвычайно важный фактор для будущего российского образования.

2.2. «Модернизация» правительством программы Госсовета

Государственный Совет при Президенте РФ – орган влиятельный, но не обладающий конституционным статусом. Соответственно, 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 «Образовательная политика России на современном этапе» сформировать «Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 года».

Такая Концепция, в значительной мере повторившая идеи представленного Госсовету доклада, была рассмотрена на заседании правительства 25 октября и утверждена в «доработанном» виде Распоряжением Правительства РФ № 1756-р от 29.12.2001.

Как и в случае с «Программой Грефа», симптоматичен уже сам нормативно-правовой статус этого документа: не закон, не указ президента, не даже постановление правительства, но лишь его распоряжение, т.е. наиболее низкий из возможных. Однако ещё важнее другое: документ, утверждённый Распоряжением правительства РФ № 1756-р, качественно отличался от предложенного Госсовету, причём по большинству позиций в худшую сторону.

Сравним две версии «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года», с точки зрения интересов образования, разделив изменения, внесённые правительством в документ, на две 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 образовательных учреждений от уровня подготовки абитуриентов, выявленного в процессе итоговой аттестации (подраздел 2.4.). – С большой вероятностью это положение программы привело бы к росту неравенства прав в области образования, поскольку уровень подготовки выпускников ниже на селе и в рабочих посёлках, где и без того хуже финансовые условия;

- создание профессиональной пенсионной системы в сфере образования. – Это исправление – 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;

- свобода образовательных учреждений определять цены на платные образовательные услуги. – Как уже говорилось, один из краеугольных камней концепции ГИФО в «Программе Грефа».

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

- 1) финансирование образования;

- 2) оплата труда и социальные гарантии для педагогических работников;

- 3) право на образование и гарантии реализации этого права для обучающихся.

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

- 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% (подраздел 1.3.);

- 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 (раздел 3). – Хотя региональные бюджеты находятся в ведении соответствующих органов власти субъектов Российской Федерации, подобная запись «добрых намерений» могла стать сигналом для направления бюджетных процессов в нужное для образования русло;

- о переводе трансфертов в целевые субвенции (подраздел 2.5.). – Стремясь сохранить «свободу маневра» и бесконтрольность финансовой деятельности, правительство тем самым даёт возможность региональным и местным властям расходовать федеральные средства по их усмотрению, сплошь и рядом перекладывая на правительство ответственность за их недостаток;

- о погашении задолженности образовательным учреждениям в связи с их бюджетным недофинансированием (Там же). – Такая позиция трудно защитима, особенно на фоне роста цен на электроэнергию и коммунальные услуги;

- о свободе распоряжения собственными средствами (подраздел 2.4.). – Реализация экономической автономии учебных заведений посредством казначейской системы учёта 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» (Там же). – Фактически это означало продолжение курса на ликвидацию налоговых льгот для образовательных учреждений;

- о разработке и принятии комплекса мер по обновлению материально-технической базы системы образования (раздел 3). – 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 цели Госсовет предлагал выделить 15% бюджета профессионального образования и 7,5% бюджета общего образования.

2. Соответственно финансированию, «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;

- 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 путёвок в санаторно-курортные оздоровительные учреждения с полной или частичной оплатой проезда (для работников образования, имеющих тяжёлые 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, как уже отмечалось, по сроку реализации было перенесено с 2004-го на 2006, а затем и отменено вовсе.

3. В части сюжетов, относящихся к праву на образование и социальным гарантиям для обучающихся, «секвестр» первоначального содержания документа не выглядит столь внушительным, в том числе 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 (подраздел 2.1.). – Идёт 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 серьёзных финансовых затрат;
- о праве выбора обучающимися и (или) их родителями образовательного учреждения и образовательной программы (подраздел 2.1.). – То и другое предусмотрено Законом РФ «Об образовании».

Однако наиболее показательно 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 отчётливо.

* * *

Практика реализации «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» оказалась неудовлетворительной, что признало и само российское Правительство. В документе «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации», подготовленном Министерством образования и науки и одобренном на заседании совета министров 9 декабря 2004 г. отмечалось, что *«большая часть мер, запланированных в <...> Концепции модернизации, не была осуществлена, в том числе:*

- *формирование и приведение в действие прозрачной и эффективной независимой от органов управления образованием государственно-общественной системы аттестации и контроля качества образования;*
- *введение государственных минимальных социальных стандартов в образовании;*
- *создание системы государственного образовательного кредитования, субсидирования для расширения возможностей получения детьми из малоимущих семей среднего и высшего профессионального образования;*
- *развитие системы образования взрослых и непрерывного профессионального образования, концентрация переподготовки высвобождающегося и незанятого населения в учреждениях начального и среднего профессионального образования;*
- *установление минимальной ставки оплаты педагогических работников на уровне не ниже прожиточного минимума;*
- *отказ от единой тарифной сетки и переход на отраслевую систему оплаты труда работников образования;*

- создание отраслевой пенсионной системы работников образования и совершенствование системы пенсионного обеспечения различных категорий педагогических работников;

- предоставление отсрочки от призыва на действительную военную службу молодым специалистам-педагогам на время их работы в учреждениях общего и начального профессионального образования, детских домах и интернатах;

- разработка и экспериментальная апробация моделей всестороннего реформирования системы подготовки и повышения квалификации педагогических кадров;

- перестройка организации педагогической науки, преодоление ее оторванности от запросов современного общества и передовой образовательной практики, повышение ее роли в поддержке, проектировании, экспертизе образовательных инноваций, в обеспечении непрерывности процессов обновления образования»²⁸¹.

По мнению разработчиков «Приоритетных направлений», это вызвано «неэффективными методами их (приоритетов Концепции – прим. автора) осуществления, отсутствием заинтересованности в модернизации образования со стороны различных общественных сил, недостаточной поддержкой преобразований со стороны региональных властей». Однако очевидно, что игнорирование наиболее важных содержательных позиций документа, произведённое самим правительством, и привело к тому, что реализация основных положений Концепции модернизации российского образования была провалена.

Ещё важнее другое: упрекнув своих предшественников в неисполнении большей части социально ориентированных положений Программы модернизации образования, новое правительство и новое руководство Министерства образования и науки извлекло из этого более чем своеобразный урок: вместо того, чтобы исправить критикуемые ошибки, оно отказалось решать проблему в принципе! Иначе говоря, люди, позиционировавшие себя в качестве антикризисных менеджеров в образовании, признали ошибкой не плохую реализацию программы, но саму её социальную направленность, т.е. благие намерения предшественников!

²⁸¹ <http://mon.informika.ru/edu-politic/priority/1183>