

РАЗДЕЛ IV. КОНТРРЕФОРМА ОТЕЧЕСТВЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ПРАВО И ПОЛИТИКА

Новый этап в развитии отечественного политического процесса, начавшийся после создания в Госдуме четвёртого созыва проправительственного большинства (более двух третей депутатов) и практически безальтернативного избрания В. Путина на второй президентский срок, знаменовал вместе с тем и новый период в образовательной политике постсоветской эпохи. К наиболее важным признакам данного периода должны быть отнесены следующие.

Во-первых, так называемая расчистка образовательного законодательства, а затем и его деструкция. При этом, как будет показано ниже, радикальной ревизии подверглись как нормы, призванные обеспечить социальные гарантии реализации прав в области образования, так и общедемократические (либерально-демократические) положения в законодательстве, направленные на обеспечение самостоятельности образовательных учреждений и свободы участников образовательного процесса.

Впервые за всю постсоветскую эпоху профильный комитет Государственной Думы (к аналогичному комитету Совета Федерации это относится в меньшей степени⁴²⁹) из «лоббиста» интересов образования перед государственной властью превратился в лоббиста политики государственной власти перед образовательным сообществом. Соответственно, образовательное законодательство, за редким исключением, перестало быть фактором, смягчающим «непопулярные» действия исполнительной власти и отражающим позицию сторонников социального направления в образовательной политике. Более того, антидемократическое, элитарное направление ярче всего проявилось именно в изменении образовательного законодательства. Причём Госдума четвёртого созыва не просто превратилась в придаток исполнительной власти, механически штампующий законодательные инициативы правительства или президента, но её профильный комитет, руководимый, как все прочие комитеты, представителем партии «Единая Россия», в ряде случаев выступал с собственными инициативами, более антисоциальными и более антидемократическими, нежели инициативы правительства. Примеры тому читатель увидит ниже.

Во-вторых, признаком контрреформы образования стали практические действия исполнительной власти (включая правительство РФ и Минобрнауки РФ), в том числе:

- блокирование (среди прочего с помощью официальных заключений) законодательных инициатив социально-образовательного характера;
- собственные антиобразовательные законодательные инициативы (прежде всего ФЗ от 22.08.2004 № 122 – так называемый закон «о монетизации»);
- принятие целого ряда стратегических документов, ревизующих в сторону ухудшения даже те далеко не совершенные аналогичные решения, которые прежде были приняты исполнительной властью;
- серия практических шагов, объективно направленных на ограничение доступности образования (ликвидация налоговых льгот, сокращение бюджетных учебных мест для студентов, замедление роста зарплаты и стипендий в реальном исчислении и т.п.).

⁴²⁹ Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии в 2004 - 2007 гг. неоднократно занимал более социальную (демократическую) позицию по сравнению с аналогичным думским комитетом. Так, он добился отклонения поправок к Налоговому кодексу в части налогообложения имущества научных организаций российских академий, имеющих государственный статус (и тем самым продлил действие этих льгот на два года), а также к ФЗ «Об авторском праве и смежных правах», немного улучшив их содержание. Председатель комитета В. Шудегов публично высказывался и против идеи фактического назначения ректоров. Однако по ключевым законопроектам профильный комитет и Совет Федерации в целом, несмотря на публичную критику, в конце концов поддерживали правительство.

Стоит отметить, что политическая линия Минобрнауки в 2004-2005 гг. в целом оказалась более мягкой по сравнению с политической линией не только правительства, но и профильного комитета Госдумы. Однако, вопреки известному афоризму, не только недостатки бывают продолжением достоинств, но и наоборот: достоинства – продолжением недостатков. Именно так обстояло дело в данном случае.

Министр образования В. Филиппов, пришедший в правительство Е. Примакова, был человеком образования во власти, хотя чем далее, тем более вынужден был «колебаться вместе с линией партии». Напротив, министр А. Фурсенко, как и большинство новых руководителей министерства, были уже людьми власти в образовании и неоднократно называли себя антикризисными менеджерами, претендующими на новый взгляд, а не представителями образовательной системы.

Относительная же мягкость позиции министра в 2004 - 2005 гг. была связана с тем, что ему пришлось учиться понимать то, чем выпало управлять. Оказавшись в положении, описанном в известном афоризме: «Кто умеет – работает, кто не умеет работать – учит, кто не умеет учить – управляет», министр неоднократно заявлял о том, что нет такого положения в принятых исполнительной властью документах, которые не могли бы быть пересмотрены. Это, с одной стороны, порождало в центристских и левоцентристских кругах образовательного сообщества иллюзии насчёт возможности серьёзного изменения курса образовательной политики, а с другой – делало прогнозирование этой политики практически невозможным.

В-третьих, интегральным признаком контрреформы стал явный крен образовательной политики в сторону антисоциального (элитарного) направления и, соответственно, рост неравенства образовательных возможностей граждан и замедление темпов движения страны в направлении «общества знаний».

При этом, в отличие от предыдущих периодов образовательной политики, федеральное законодательство из фактора, демпфировавшего угрозы дестабилизации отечественного образования, превратилось в главное орудие проведения элитарного (антисоциального) курса. Учитывая общемировые тенденции движения к «обществу знаний», выраженные в известных лозунгах ООН и ЮНЕСКО «Образование – для всех» и «Образование через всю жизнь», Россия уже в ближайшие годы может оказаться перед выбором: либо возвращение к социально-демократической концепции образовательной политики и образовательного законодательства, либо выпадение из общецивилизационных процессов с реальными угрозами перехода в «третий мир» и шансами «отстать навсегда».

В связи с изменением роли законодательства и законодательной власти в образовательной политике, при описании контрреформы в отечественном образовании целесообразно отказаться от использовавшейся ранее схемы и произвести инверсию в аналитическом изложении материала, начав именно с законодательных аспектов этой контрреформы.

Другим основанием построения настоящего раздела служит тот факт, что период контрреформы образования и образовательного законодательства отчётливо подразделяется на три этапа:

1) весна 2004-го – весна 2005 г. – так называемая расчистка (а, по мнению образовательно-политической оппозиции, «зачистка») законодательного поля, представляющая собой по сути ярко выраженный правый поворот в образовательной политике;

2) лето – осень 2005 г. – весна 2006 г. – так называемый левый поворот в политике вообще и образовательной политике в особенности, оказавшийся в действительности иллюзией массового сознания и, в первую очередь, сознания праволиберальной интеллигенции;

3) лето 2006 г. – конец 2007 г. – новый правый поворот, включая завершение контрреформы образовательного законодательства⁴³⁰.

В соответствии с такой периодизацией расположены 9, 12 и 13 главы настоящего раздела. В свою очередь, между ними помещены главы, посвящённые концептуальным основам образовательной политики данного периода, нашедшим отражение в документах Президента и Правительства РФ.

Отметим и ещё одну особенность настоящего раздела книги. Если в отношении предыдущего периода анализировались не только принятые законы, но и большинство значимых законодательных инициатив, то в данном случае будут рассматриваться лишь наиболее значимые законодательные акты.

Это связано с тем, что, во-первых, задуманная авторами первой редакции Закона РФ «Об образовании» конструкция, включающая, помимо интегральных законов, законы отраслевые, «тумблерные», бифункциональные, ситуационного назначения и т.п.⁴³¹, оказалась более не применимой (по крайней мере, временно) и, напротив, восторжествовала иная концепция, предполагавшая внесение изменений в действующие законы и одновременно подготовку либо Образовательного кодекса, либо нового интегрированного закона.

Во-вторых, в Госдуме четвёртого и пятого созывов шансы стать законами имели лишь те законопроекты, которые вносились либо президентом или правительством; либо депутатами Думы с подачи президента или правительства; либо, наконец, депутатами правящего большинства по предварительному согласованию с правительством и администрацией президента.

В связи с изменением принципов анализа законодательных аспектов образовательной политики наиболее значимые из непринятых законодательных инициатив, внесённых депутатами от политической оппозиции либо регионами, вынесены в § 4 главы 14, посвящённой позициям парламентских фракций и групп в отношении образовательной политики.

⁴³⁰ В данном случае речь идёт о периодизации в рамках границ основного содержания работы (до конца 2007 г.)

⁴³¹ См. главу 8

Глава 9. Контрреформа образовательного законодательства: старт и первые шаги

§ 1. ФЗ № 122: «монетизация» или «погром в законе»?

Летом 2004 г. в парламенте лихорадочными темпами шла работа над правительственным законопроектом «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ныне – Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ), который средствами массовой информации был неточно назван законом «о монетизации льгот». Обсуждение законопроекта в СМИ и обществе сконцентрировалось, главным образом, вокруг вопросов, связанных с заменой материальных льгот на денежные компенсации. При этом иные изменения, предложенные правительством, долгое время оставались за рамками общественного внимания. Вместе с тем, *закон «о монетизации льгот» в не меньшей степени мог бы претендовать на звание закона «о монетизации знаний».*

Тревога, поднятая по поводу пересмотра всей системы социального законодательства группой членов Комитета Госдумы по образованию и науке, осталась не услышанной в период летних педагогических отпусков. Вот что говорилось в заявлении, подготовленном автором этих строк и опубликованном в «Учительской газете» 6 июля 2004 г.:

ПОГРОМ В ЗАКОНЕ

ЗАЯВЛЕНИЕ ЧЛЕНОВ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ОБРАЗОВАНИЮ И НАУКЕ

В связи с намерением Правительства разрушить российское социальное законодательство путем отмены 41 социального закона и ликвидации важнейших правозащитных норм в 155 других законах (проект ФЗ № 58338-4 от 31 мая 2004г.), мы, нижеподписавшиеся депутаты Комитета Государственной Думы по образованию и науке, имеем честь заявить следующее.

1. Правительственный законопроект представляет собой попытку антиконституционного переворота в социальной политике. Это попытка переворота в **социальном строе**, поскольку законопроект затрагивает интересы более трех четвертей населения России.

Если он станет законом, почти неизбежно потеряют:

29 миллионов работников с зарплатой ниже прожиточного минимума - все шансы, что она когда-нибудь станет выше. Возможно, во многих регионах она даже будет снижена;

15 миллионов учителей, врачей, ученых, работников культуры и социальной сферы – все федеральные гарантии в области оплаты труда. Ответственность за зарплату полностью «сбрасывается» в регионы;

22 миллиона семей – всякие надежды на повышение детских пособий, а во многих регионах – и на их своевременную выплату;

9,5 миллионов ветеранов труда и столько же тружеников тыла – все льготы, кроме жилищно-коммунальных;

10,5 миллионов инвалидов, почти один миллион инвалидов и сто тысяч участников Великой Отечественной войны – все существующие льготы, кроме коммунальных, при явно недостаточных денежных компенсациях.

Это попытка переворота **антиконституционного**, так как предложенный законопроект безусловно противоречит следующим статьям Конституции:

- статье 7, определяющей Россию как социальное государство;
- статьям 7 и 37, обязывающим устанавливать единую для страны минимальную зарплату;
- статье 55, запрещающей принимать в стране законы, ограничивающие права и свободы граждан, ухудшающие их положение;
- статье 114, обязывающей Правительство проводить единую федеральную социальную политику, в том числе в области образования и науки. И т.д., и т.п., и пр.

2. Среди 41 закона, которые требует отменить Правительство:

- Федеральный закон «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, в учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования». – *У распухшего от нефтедолларов бюджета страны денег на питание детей нет;*

- Федеральный закон «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях». – *Малообеспеченные дети на каникулах уже никуда не поедут;*

- Постановление Верховного Совета РФ от 06.03.1992 «Об упорядочении платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и о финансовой поддержке системы этих учреждений». – *Безусловно, приведет к повышению родительской платы в детских садах и яслях, к сокращению в них числа детей и дальнейшему ухудшению их подготовки к школе;*

- Закон РСФСР «О социальном развитии села». – *Более миллиона сельских учителей, врачей и работников культуры потеряют 25% надбавку к зарплате, а педагоги и медики – еще и коммунальные льготы;*

- Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию». – *Теперь образовательные учреждения можно будет закрывать, не спрашивая законодательную власть, без финансирования сбрасывать в регионы, не спросив их согласия.*

Более того, на заседании Правительства 15 апреля Министр финансов А. Кудрин «озвучил» предложение приватизировать все бюджетные организации, в которых внебюджетные доходы превышают 50%. Если команда будет исполнена, под приватизацию попадут большинство ведущих вузов, научных и медицинских организаций, почти все национальное достояние России, включая МГУ, Большой Театр и Эрмитаж.

3. Помимо уничтожения социальных законов целиком, Правительство предлагает исключить из действующих законодательных актов:

- положение о Федеральной программе развития образования. – Через нее, прошла, между прочим, основная часть компьютеризации сельской школы;

- статью «Государственные гарантии приоритетности образования» целиком;

- статью «Материально-техническая база образовательного учреждения» целиком;

- обязательство государства оказывать нуждающимся социальную поддержку в период обучения;

- запрет на сокращение бюджетных учебных мест для студентов. – Гигантский шаг к вытеснению бесплатного образования в стране при низких доходах населения;

- положение об обязанности государства выделять на науку не менее 4% расходной части бюджета страны. – В настоящее время около 2%, и даже Совет Безопасности обещал удвоить показатель к 2010 году;

- все упоминания о налоговых льготах. – Если действующие льготы по налогу на добавленную стоимость и налогу на имущество будут отменены, 3,5 миллионам внебюджетных студентов государственных и негосударственных вузов придется платить за образование много больше, чем сейчас;

- финансовые гарантии права граждан на получение образования в негосударственных школах. – Часть таких школ просто будет закрыта;

- все, что касается заработной платы педагогов и, в частности, положение о том, что средние ставки в образовании должны быть не ниже средней зарплаты в промышленности. – Заставляет педагогическую и научную интеллигенцию оставить надежду на нормальную жизнь.

Кроме того, почти 1,5 миллиона учащихся ПТУ и 1,25 миллиона студентов ссузов, которые в 2005 году будут переданы в регионы без достаточного финансирования, рискуют остаться без профессии и диплома.

4. Разрушению подвергаются не только социальные, но и либерально-демократические нормы законодательства. На уровне закона научные организации и образовательные учреждения резко ограничиваются в возможности зарабатывать деньги, использовать для этого имущество (в том числе путем сдачи его в аренду), самостоятельно распоряжаться тем, что заработано. Иначе говоря, образованию и науке по-прежнему не собираются давать «рыбы», но к тому же отнимают и «удочки».

5. Правительственный законопроект – не социальный и не либеральный. Это реванш торжествующей бюрократии, которая возродилась и, как гидра, многократно умножилась, пережив революции и контрреволюции, невиданный экономический кризис и нефтяной «бум».

Это настоящий закон о погроме социальной сферы, включая образование и науку, неслыханный погром в законе всего, что касается развития человеческого потенциала страны, а значит – её будущего.

6. Мы призываем образовательное и научное сообщество:

- **выразить недоверие** каждой фракции, каждому депутату Государственной Думы, независимо от политической ориентации, которые проголосуют за правительственный законопроект;

- **предупредить** все фракции и всех депутатов, что такое недоверие будет им выражено;

- **принять участие** в акциях протеста, какие бы политические силы и социальные организации их проводили;

- **направлять** письма и телеграммы протеста в адрес Президента РФ, руководителей Правительства, Совета Федерации и Государственной Думы;

- требовать вынесения основных положений правительственного законопроекта на общенародный референдум.

Со своей стороны мы сделаем всё возможное, чтобы закон о погроме не стал погромом в законе.

Члены Комитета Государственной Думы по образованию и науке:

Алфёров Ж.И.,
вице-президент Российской академии наук,
лауреат Нобелевской премии

Денисов О.И.,
председатель Российской Ассоциации
Профсоюзных организаций студентов (РАПОС),
кандидат психологических наук,
зам. пред. Комитета

Заповлев М.М.

Зюганов Г.А.,
доктор философских наук

Кондауров А.П.

Мельников И.И.,
профессор МГУ им. М.В. Ломоносова,
председатель Комитета в 1996 - 2002 гг.,

Смолин О.Н.,
доктор философских наук,
член-корр. РАО,
первый зам. председателя Комитета⁴³²

Думская оппозиция, включая депутатов от КПРФ, большую часть членов фракции «Родина» и более половины независимых депутатов разных политических ориентаций, голосовала против законопроекта в первом чтении, но активно работала при его подготовке ко второму чтению. Остановимся подробнее на том, что удалось депутатам исправить между двумя чтениями в неисправимом законопроекте:

1) сохранить в Трудовом кодексе положение о минимальной заработной плате, обязательной во всех регионах страны. Однако предложенная автором при рассмотрении закона «о монетизации» поправка о том, чтобы минимальная заработная плата сравнялась с прожиточным минимумом не позднее 2007 г., была провалена фракциями «Единая Россия» и ЛДПР⁴³³;

2) запретить снижение зарплаты работникам бюджетной сферы с 1 января 2005 г. В условиях разрушения единой тарифной сетки (ЕТС) это существенно, ибо и без того работники медицины, образования, науки и культуры в постсоветский период регулярно входили в пятёрку самых низкооплачиваемых профессиональных отрядов;

3) вернуть в статью 55 Закона РФ «Об образовании» коммунальные льготы для сельских педагогов. Эти гарантии восходят ещё к досоветскому периоду и сохранялись «при царях и генеральных секретарях». «Отредактированный» же правительством и большинством Четвёртой Госдумы абзац третий пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» устанавливает, что «размер, условия и порядок возмещения

⁴³² Погром в законе // Учительская газета. – 2004. – № 27. – 6 июля. – С. 8-9.

⁴³³ Позднее в результате принятия ФЗ от 24.06.2008 № 91-ФЗ минимальный размер оплаты труда с 1 января 2009 г. был установлен на уровне прожиточного минимума, определённого Правительством РФ на четвёртый квартал 2007 г., т.е. на четверть меньше его реальной величины

расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектом Российской Федерации».

В итоге законодательство субъектов Российской Федерации превращается в «лоскутное одеяло»: в одних регионах льготы сохранены в натуральной форме при крайне различных социальных нормах льготуемой жилплощади, в других введены денежные компенсации, также весьма различающиеся по размеру. В некоторых случаях эти компенсации составляют 300 рублей, т.е. не более трети от реальных затрат⁴³⁴;

4) сохранить для образовательных учреждений и научных организаций, хотя и в ограниченных пределах, возможность зарабатывать внебюджетные средства и распоряжаться ими (включая доходы от сдачи имущества в аренду и др.);

5) восстановить право негосударственных образовательных учреждений быть собственниками имущества и свободно распоряжаться собственными доходами. Как ни странно, правительственный законопроект предусматривал ликвидацию такого права (видимо, в спешке его авторы не обратили внимания на различие правового статуса государственных и негосударственных учреждений).

Особый сюжет – судьба Федеральной программы развития образования (далее – ФПРО). Согласно Закону РФ «Об образовании», эта Программа была призвана служить одним из главных свидетельств того, что государство признаёт образование одним из национальных приоритетов. Единственная из всех аналогичных программ, ФПРО, во-первых, утверждалась федеральным законом, во-вторых, предполагала обязанность правительства ежегодно представлять Федеральному Собранию доклад о состоянии образовательной политики и, в-третьих, превосходила другие программы объёмом финансирования (16,5 млрд. рублей на 5 лет по сравнению с десятками или сотнями миллионов в рамках других федеральных целевых программ).

Вот что писал по поводу судьбы ФПРО в период принятия ФЗ № 122 автор этой монографии.

«"Погром в законе", принятый в 1-м чтении 2 июля 2004 г., выражался, между прочим, и в том, что из Закона РФ «Об образовании», а равно и из Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», предполагалось исключить все упоминания о ФПРО. Понятно, что никакого отношения к распределению полномочий между уровнями власти эти положения не имели (программа-то федеральная и к тому же действующая). Возможно, поэтому Правительство приняло нашу поправку о том, чтобы оставить соответствующие статьи Закона РФ «Об образовании» в покое.

Но здесь свершилось «чудо наоборот»: Председатель думского Комитета по образованию и науке Н. Булаев настоял на том, чтобы ФПРО была резко понижена в статусе – до обычной федеральной целевой программы, утверждаемой правительством. Таких программ десятки, причём каждый год правительство само определяет, какие из них финансировать полноценным рублем, какие – оставить «на голодном пайке», а какие и вовсе игнорировать.

Впервые на памяти моей пятнадцатилетней парламентской работы руководство Комитета по образованию и науке заняло более антиобразовательную позицию, чем исполнительная власть. Не думаю, что вред образованию был причинен намеренно. Скорее, это результата грубого непрофессионализма, но, как известно, невежество не есть аргумент»⁴³⁵.

Однако в целом, несмотря на отчаянное сопротивление оппозиции, задуманную правительством «децентрализацию» и коммерциализацию бюджетной сферы, в том числе и деструкцию образовательного законодательства, предотвратить не удалось. В результате принятия ФЗ № 122 образовательное законодательство понесло следующие потери.

1. Ликвидированы государственные гарантии приоритетности развития образования – вместе с одноимённой статьёй 40 Закона РФ «Об образовании» (в редакции

⁴³⁴ Летом и осенью 2008 г. в Госдуму различными субъектами права законодательной инициативы (законодательные собрания Ставропольского края, Пензенской области, члены Совета Федерации В.А. Новиков, А.В. Смирнов и депутаты Государственной Думы Р.В. Кармазина, А.Н. Клюкин и В.В. Зубарев) была внесена серия законопроектов, полностью исключающих федеральные гарантии коммунальных льгот для сельских педагогов и передающих этот вопрос в компетенцию субъектов Российской Федерации. Фактически это означает, что в большинстве регионов и республик такие льготы будут либо ещё более сокращены, либо полностью ликвидированы. Рассмотрение законопроектов запланировано в весеннюю сессию 2009 г.

⁴³⁵ Смолин О.Н. Контрреформа образования: итоги летних законодательных баталий // Народное образование. – 2004. – № 9. – С. 9-10.

от 12.01.1996)⁴³⁶. Декларация о том, что государство провозглашает сферу образования приоритетной, в статье 1 Закона сохранилась, однако гарантии этой приоритетности, включая обязательства государства выделять на образование определённую долю расходов федерального и консолидированного бюджетов, предоставлять образовательным учреждениям налоговые льготы и т.п., из текста исключены полностью. Среди прочего, это приводит к значительному повышению платы за обучение для внебюджетных студентов государственных и негосударственных вузов и т.п.

2. Из текста Закона РФ «Об образовании» изъято положение о том, что федеральные нормативы финансирования являются для образовательных учреждений негосударственного ведения минимально допустимыми⁴³⁷. Согласно имеющимся данным, в 2007-2008 учебном году разрыв в уровне финансового обеспечения в расчёте на одного обучающегося между регионами России составлял более четырёх раз⁴³⁸, и легко прогнозировать дальнейший рост неравенства прав граждан в области образования.

3. Подверглись «секвестру» федеральные социальные гарантии для обучающихся в негосударственных образовательных учреждениях. Среди них, в частности, пункт 5 статьи 5 Закона РФ «Об образовании»⁴³⁹, устанавливавший, что «в целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несёт расходы на их содержание в период получения ими образования».

ФЗ № 122 ввёл в этот пункт следующую поправку: «Категории граждан, которым предоставляется данная поддержка, порядок и размеры ее предоставления устанавливаются федеральными законами для федеральных государственных образовательных учреждений, законами субъектов Российской Федерации для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений».

4. Уничтожены федеральные гарантии финансирования аккредитованной негосударственной школы (пункт 4 статьи 5 Закона РФ «Об образовании» в прежней редакции). В результате в абсолютном большинстве российских регионов под угрозой закрытия оказались именно те негосударственные общеобразовательные учреждения (в том числе православные, учреждённые общественными организациями инвалидов), которые осуществляли обучение детей из семей с низкими доходами, детей с ограниченными возможностями здоровья и т.п. В то же время элитарные школы, ориентированные на высокодоходные группы населения, просто повысили плату за обучение.

Ситуация осложнялась тем, что даже в регионах (например, Московская область), которые стремились сохранить финансирование негосударственного образования, такие попытки опротестовывались прокуратурой как нецелевое использование средств⁴⁴⁰. И это несмотря на то, что в соответствии с пунктом 1 статьи 153 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ в рамках длящихся правоотношений⁴⁴¹ данный закон не может рассматриваться как препятствующий осуществлению таких компенсаций как финансирование негосударственного образования.

Отметим, что и в различных федеральных органах исполнительной власти отсутствует единая позиция по данному вопросу. Так, представители Минфина на заседаниях Государственной Думы не раз утверждали, что права финансирования

⁴³⁶ Пункт 20 статьи 16 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

⁴³⁷ Пункт 21 статьи 16 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

⁴³⁸ По данным годового отчета об исполнении консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации. См: www.roskazna.ru

⁴³⁹ Пункт 4 статьи 16 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

⁴⁴⁰ В конце концов Московской областной Думе пришлось принять специальный закон о финансировании негосударственной школы

⁴⁴¹ То есть для лиц, получавших образование в негосударственных образовательных учреждениях на 31 декабря 2004 г.

дополнительных социальных гарантий в пределах имеющихся собственных бюджетных средств регионы полностью сохранили. С другой стороны, Минюст в ответ на запрос автора этих строк⁴⁴² вместо ссылки на упомянутый выше пункт 1 статьи 153 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ представил неопределённый ответ со ссылкой на статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

5. Аннулированы федеральные гарантии оплаты труда работников системы образования, за исключением федеральных образовательных учреждений⁴⁴³. В результате, например, в 2005 г. очередное повышение заработной платы в бюджетной сфере происходило уже не одновременно 1 января, но в течение нескольких месяцев – до 1 мая, в зависимости от возможностей региона. Естественно, и по этому важному социальному показателю региональные различия с принятием закона ещё более возросли.

6. Исключены из законодательства гарантии уровня заработной платы педагогических работников, включая главную из них – положение о том, что средние ставки педагогов не могут быть ниже средней зарплаты в промышленности⁴⁴⁴. Учитывая, что в индустриально развитых странах мира зарплата педагогических работников выше средней по стране, совершенно очевидно, что и в этом отношении российские «реформы» имеют противоречивый характер.

7. Ликвидированы установленные статьёй 25 Федерального закона «О социальном развитии села» от 21.12.1990 № 438-1 обязательные 25-процентные надбавки к зарплате сельских педагогов (равно как и медиков, и работников культуры) – вместе с самим законом⁴⁴⁵. По этой причине легко прогнозировать дальнейший рост дефицита педагогических кадров в сельской местности.

8. Отменены установленные с 1992 г. пунктом 8 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» федеральные гарантии компенсаций педагогам за приобретённую ими методическую литературу (за исключением работающих в федеральных образовательных учреждениях)⁴⁴⁶, что при дефиците средств в региональных бюджетах может привести к фактическому уменьшению реальных доходов педагогических работников.

Таким образом, по отношению к действовавшему до 2005 г. образовательному законодательству новый закон явно представлял собой контрреформу, если не контрреволюцию, в образовании. Из года в год учителям рассказывали, что Закон РФ «Об образовании» (в редакциях 1992 и 1996 гг.) не выполняется, потому что в бюджете нет денег. И вот, дождавшись момента, когда государство наконец достаточно разбогатело, когда в федеральном бюджете с деньгами стало хорошо, как никогда (в 2004 г. дополнительные доходы федерального бюджета составляли 618 млрд. рублей), «власть торжественно упраздняет все учительские льготы, все школьные права, все бывшие «гарантии приоритетности образования»⁴⁴⁷.

С чисто политической точки зрения, действительный относительно рациональный смысл закона «о монетизации» можно усмотреть лишь в одном: это перенос ответственности за реализацию прав граждан на образование от федеральной власти в регионы и, соответственно, канализация вероятного недовольства граждан в направлении властей региональных. Не случайно в период массовых акций протеста (январь – март 2005 г.) высокопоставленные федеральные чиновники прямо обвиняли губернаторов в срыве реализации закона, а руководители регионов (включая Ю. Лужкова⁴⁴⁸ и

⁴⁴² Письмо № 09/3345-ВЯ от 29.04.2005

⁴⁴³ Пункт 13 статьи 28 Закона Российской Федерации «Об образовании».

⁴⁴⁴ Пункт 29 статьи 16 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

⁴⁴⁵ Пункт 1 статьи 156 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

⁴⁴⁶ Пункт 30 статьи 16 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

⁴⁴⁷ Русаков Л., Эпштейн М. Закона «Об образовании» больше нет // Первое сентября. – 2004. – 11 сентября.

⁴⁴⁸ Московский мэр Юрий Лужков обвинил правительство в создании «революционной ситуации», чреватой «потерей Россией государственности». Всё это, по его мнению, следствие неудачной монетизации льгот.

Б. Громова), в свою очередь, критиковали федеральных министров вплоть до требования приостановки социальных «реформ».

Как часто бывает при выборе неверных управленческих решений, результат такой социальной (в том числе образовательной) политики оказался прямо противоположным объявленным, а отчасти и необъявленным, целям:

- вместо наведения порядка – нарастание беспорядка в решении социальных проблем (очереди в социальных службах, бюрократическая неразбериха, нарушения в распределении функциональных обязанностей между органами власти, лихорадочные попытки выправить ситуацию и т.п.);

- вместо экономии финансовых средств и установления более жёсткого контроля над ними – вынужденный «вброс» бюджетных денег в связи с незапланированным ростом числа льготников, желающих получить денежные компенсации, например, в связи с массовыми акциями протеста (по данным государственных электронных СМИ: 270 тыс. участников в январе – начале февраля 2005 г. и ещё 245 тыс. – 10-12 февраля⁴⁴⁹; в январе – начале февраля 2 млн. и ещё более 1 млн. – 10-12 февраля);

- вместо укрепления государственности – разрушение единого социального (в том числе образовательного) пространства и центробежные социальные тенденции;

- вместо канализации социального протеста в направлении региональных властей – крайнее недовольство федеральным правительством (вплоть до постановления в Думе вопроса о недоверии ему 9 февраля 2005 г.) и временное падение рейтинга Президента (с 65% до 42%⁴⁵⁰).

На научных и научно-практических конференциях, в которых автору доводилось принимать участие, часть либеральных экспертов в области образовательной политики рассуждали примерно следующим образом: Федеральный закон № 122 принесёт образованию пользу хотя бы в том смысле, что, переложив на регионы большую часть ответственности, заставит их активнее «шевелиться», искать выход и проявлять инициативу. Такая позиция представляется, скорее, фактом веры, чем знания, и иллюстрирует, пожалуй, лишь известную формулу: оптимист – это недостаточно информированный пессимист. Никаких содержательных аргументов в пользу данной точки зрения до настоящего времени в литературе не приведено.

* * *

Как уже не раз отмечалось, концепция реформы образования, определённая Законом «Об образовании» 1992 г., была социально-демократической и устанавливала, с одной стороны, достаточно широкие социальные гарантии для тех, кто учит и учится, а с другой – широкий спектр экономических свобод для образовательных учреждений и академических свобод для участников образовательного процесса, основанных на либерально-демократических ценностях. Удар правительства нанесён по тем и другим: ФЗ № 122 не может быть назван ни социальным, ни либеральным. Его идеология чисто бюрократическая, причём не в смысле веберовской рациональной бюрократии, но бюрократии азиатской.

Позволю себе процитировать написанную осенью 2004 г. статью «Контрреформа образования: итоги летних законодательных баталий»: «В социальном плане системе образования произвели радикальную «резекцию желудка», а заодно – и одного из «лёгких», существенно ограничив возможность «питаться» и «дышать» за счёт бюджетных вливаний. Одновременно в либерально-демократическом плане оказались удалёнными многочисленные «мышцы», позволяющие самостоятельно зарабатывать недополученные из бюджетов деньги и распоряжаться ими. Конечно, можно уповать на известную формулу

Виновато не только правительство, но и Госдума, которую Лужков назвал «жирной птицей с одним крылом». (Ольга Редичкина. «Газета» от 23.03.2005, <http://vibori.ru/news/2005/3/23.htm>.)

⁴⁴⁹ По данным газеты «Правда». – 2005. – № 12, № 16.

⁴⁵⁰ По данным Фонда «Общественное мнение». См.: <http://info.rambler.ru:8101/db/news/msg.html>.

«Несмотря на проведённое лечение, больной остался жив». Однако совершенно очевидно: с приоритетностью образования покончено даже на уровне законодательных деклараций»⁴⁵¹.

⁴⁵¹ Смолин О.Н. Контрреформа образования: итоги летних законодательных баталий // Народное образование. – 2004. – № 9. – С. 11

§ 2. «Вертикаль» в высшем образовании: законодательное построение

Как уже отмечалось, наряду с фактическим отказом от гарантий приоритетности образовательной сферы и усилением её коммерциализации, «сбросом» в регионы ответственности за социальные гарантии для основной массы педагогов и обучающихся, уже Федеральный закон № 122 от 22.08.2004 (так называемый закон «о монетизации») выявил и антидемократическую тенденцию ограничения свободы в области образования. Одним из проявлений этой тенденции стали попытки построения и в данной системе жёсткой властной «вертикали».

Так, отмена ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» позволила исполнительной власти закрывать образовательные учреждения без согласия власти законодательной. Изменения, внесённые в целый ряд статей Закона РФ «Об образовании», в значительной степени лишили государственные и муниципальные образовательные учреждения финансовой самостоятельности, исключив для них возможность иметь расчётный счёт в банке, пользоваться без разрешения учредителя банковским кредитом и т.д. По новому закону им разрешено лишь иметь лицевой счёт в казначействе. Существенно ограничено право образовательных учреждений распоряжаться доходами, полученными от внебюджетной деятельности и приобретённым за её счёт имуществом.

2.1. «Двойной ключ» для ректоров:

первая законодательная инициатива депутатов «партии власти» в Комитете по образованию и науке Четвёртой Государственной Думы

Как отмечалось выше, представленное депутатами «Единой России» большинство Комитета по образованию и науке Госдумы четвёртого созыва долгое время, мягко говоря, не баловало народ инициативами в области образовательного законодательства, ограничиваясь по преимуществу так называемой расчисткой правового поля. Как вскоре выяснилось, для образования подобная «сдержанность» была благом, ибо первая же собственная законодательная инициатива Председателя профильного комитета Четвёртой Госдумы Н. Булаева, поддержанная его коллегами по фракции, оказалась направленной на ограничение вузовской автономии, а тем самым – и свободы в сфере образования в целом.

Строго говоря, первоначально Н. Булаевым было внесено два законопроекта – в точном соответствии с известным принципом кнута и пряника. В качестве «пряника», помимо должности ректора, было предложено ввести в вузах должности президента. Поскольку текст законопроекта не велик, приведём его целиком с комментариями⁴⁵².

«В высшем учебном заведении федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение, по представлению ученого совета высшего учебного заведения может учреждаться должность Президента, при этом в устав высшего учебного заведения вносятся соответствующие изменения».

Иначе говоря, учёный совет обращается с просьбой, а федеральное министерство (или агентство) вправе разрешить или не разрешить введение такой должности.

«Должности президентов высших учебных заведений замещаются лицами, имеющими опыт работы в должности ректора федерального государственного высшего учебного заведения».

Этот текст объясняет, для кого был написан законопроект, а именно: для ректоров вузов, которые вынуждены оставить эту должность после 65 лет. На заседании президиума Российского союза ректоров в МГУ 21 декабря 2005 г. Н. Булаев прямо

⁴⁵² Законопроект № 235712-4, внесён Н.И. Булаевым 11.11.2005

высказывался в том смысле, что законопроект призван обеспечить работой опытного ректора в том же вузе, которым он долгое время руководил. Посмотрим, так ли это.

«Кандидатура на должность Президента высшего учебного заведения направляется в ученый совет федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение.

Положение о Президенте высшего учебного заведения разрабатывается и утверждается соответствующим федеральным органом исполнительной власти».

Выясняется, что «пряник», предложенный ректорам данным законопроектом, оказался «подмоченным», причём с обеих сторон. С одной стороны, обращаясь с просьбой ввести должность президента вуза, его учёный совет наверняка будет иметь ввиду собственного бывшего ректора, а получить может... совершенно другого! Ведь кандидатуру определяет федеральное министерство (агентство). С другой стороны, и положение о Президенте разрабатывает всё тот же федеральный орган исполнительной власти. Законопроект действительно был призван трудоустроить бывших ректоров. Но вопрос о том, каких именно, оставался открытым.

«Президент федерального государственного высшего учебного заведения избирается тайным голосованием простым большинством голосов на заседании ученого совета высшего учебного заведения на срок до пяти лет».

И больше никаких подробностей. Что будет, например, если учёный совет вуза хотел видеть президентом бывшего ректора Иванова, а ему «предложили» Сидорова, и при этом учёный совет, вопреки духу времени, проявил характер и отказался избрать фактического назначенца своим президентом, – что делать в этом и ему подобных случаях, законопроект умалчивал. Ясно одно: ни одному экс-ректору, не лояльному действующей власти и (или) лично руководителю федерального органа исполнительной власти в области образования, должность президента, что называется, «не светит».

Прежде чем анализировать второй законопроект, внесённый Н. Булаевым, напомним положения, содержащиеся до июля 2006 г. в действующем Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», который в своё время мне приходилось разрабатывать в качестве руководителя рабочей группы Совета Федерации первого созыва, а затем согласовывать с администрацией президента в качестве зампреда Комитета по образованию и науке Второй Госдумы.

Пункт 3 статьи 12 закона гласил:

«Непосредственное управление высшим учебным заведением осуществляет ректор. Ректор федерального государственного высшего учебного заведения в порядке, установленном уставом высшего учебного заведения, избирается тайным голосованием на общем собрании (конференции) на срок до пяти лет и утверждается в должности федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение.

В случае мотивированного отказа федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение, утвердить кандидатуру, избранную на должность ректора федерального государственного высшего учебного заведения, проводятся новые выборы, при этом если кандидат на должность ректора набирает не менее чем две трети голосов общего числа участников общего собрания (конференции), он утверждается федеральным органом исполнительной власти в обязательном порядке».

Далее описывались две ситуации, делающие назначение ректора возможным: когда высшее учебное заведение в целом лишается государственной аккредитации по результатам аттестации или когда создаётся новый вуз. В обоих случаях такое назначение рассматривалось как временная мера.

Предвосхищая последующее описание борьбы по поводу законопроекта в образовательном сообществе, процитирую одну из собственных статей:

«24 октября 2005 г. господину Булаеву мною был задан следующий вопрос:

- Изменения в действующий закон вносятся обычно, когда практикой доказана либо его неэффективность, либо порочность (например, коррупционность). Существуют ли официальные данные о том, сколько избранных ректоров провалили аттестацию вузов за последний год и сколько из них привлечено к уголовной ответственности? Разве ректоры – это та категория, среди которой много «братков»?

В ответ услышал:

- Это вопрос политический; мы можем обсудить его на Комитете.

Ситуация типична: в последнее время, когда у представителей “партии власти” нет аргументов, они обвиняют своих противников в политизации, а то и прямо в подготовке “оранжевых” революций. Для полной аналогии с известными годами не хватает только терминов “враг народа” или “антимедведская деятельность”»⁴⁵³.

Обратимся теперь к тексту второго законопроекта, предложенного Н. Булаевым⁴⁵⁴.

«Непосредственное управление высшим учебным заведением осуществляет ректор. Кандидатура (кандидатуры) ректора проходит (проходят) рассмотрение в аттестационной комиссии соответствующего федерального органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия по установлению порядка аттестации руководящих работников федеральных государственных образовательных учреждений, действующей на общественных началах.

Положение об аттестационной комиссии разрабатывается и утверждается соответствующим федеральным органом исполнительной власти».

В этом тексте обращают на себя внимание три обстоятельства.

Во-первых, не ясно, кто и как должен выдвигать кандидатов на должность ректора. Законопроект допускал, что Рособрнадзор вправе делать это сам и сам же аттестовывать своих кандидатов.

Во-вторых, даже в том случае, если кандидатуры выдвинуты вузом, у исполнительной власти появилась возможность «отсева» любой из них вплоть до всех вместе и навязывания собственного кандидата.

В-третьих, вводилось своеобразное бюрократическое «самообслуживание», а именно: положение об аттестационной комиссии должен был разрабатывать тот же орган, который призван его исполнять. Тем самым исключалась возможность любого внешнего контроля. Тот факт, что вновь создаваемая аттестационная комиссия должна работать на общественных началах, представляет собой не более чем забавную деталь и никак не меняла бюрократической сути законопроекта. Однако продолжим его цитирование:

«Рекомендованная (рекомендованные) аттестационной комиссией кандидатура (кандидатуры) на должность ректора направляется (направляются) в ученый совет высшего учебного заведения.

Ученый совет высшего учебного заведения согласовывает дату заседания общего собрания (конференции) с федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение, создает комиссию по выборам ректора и проводит всю предвыборную работу по организации и проведению общего собрания (конференции).

Ректор федерального государственного высшего учебного заведения в порядке, установленном уставом высшего учебного заведения, избирается тайным голосованием на общем собрании (конференции) на срок до пяти лет и утверждается в должности федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение».

Итак, если отсечь юридическую шелуху, суть законопроекта сводилась к назначению ректора путём согласования кандидатуры между двумя государственно-бюрократическими структурами при формальном участии коллектива высшего учебного заведения. Одна из них (в настоящее время Рособрнадзор) вправе предложить кандидатуру и аттестовать её по правилам, установленным этой же структурой. Другая

⁴⁵³ Смолин О.Н. Назначение ректоров – вопрос политический // Новые известия. – 2006. – 17 января.

⁴⁵⁴ Законопроект № 235712, внесён Н.И. Булаевым 11.11.2005.

(Министерство или федеральное Агентство) контролирует всю процедуру псевдовыборов, включая их дату, а затем ещё и утверждает ректора!

2.2. Дискуссии по законопроекту: ректоры и парламент

Первоначальная реакция ректорского сообщества России на законопроект Н. Булаева о фактическом назначении ректоров создавала впечатление, то эта инициатива будет отвергнута. Основанием для такого предположения служили не только явное ущемление законопроектом личных интересов многих ректоров, но и «Рекомендации по вопросу изменения действующей структуры руководящих органов высших учебных заведений и процедуры их формирования» совместной рабочей группы РСР и Министерства образования и науки РФ по подготовке нормативных правовых актов в области образования и науки, полученные незадолго до этого профильным думским комитетом. Прочитую лишь несколько положений этого документа.

«При отсутствии четкого разграничения компетенции ректора и президента создается реальная угроза возникновения двоевластия в вузе, что приведет к снижению эффективности управления вузом, к биполярности внутри трудового коллектива, к снижению персональной ответственности руководящих должностных лиц перед государством за результаты деятельности вуза, к ухудшению, в конечном итоге, качества образования и другим негативным последствиям».

«Законопроектом № 235712-4 предлагается изменить предусмотренный действующим законодательством об образовании демократический порядок избрания ректоров вузов тайным голосованием на альтернативной основе трудовыми коллективами самих вузов с последующим утверждением избранного ректора федеральным органом исполнительной власти... и установить неприемлемую для научно-педагогического сообщества процедуру их фактического административного назначения».

«Введение предлагаемого законопроектом № 235712-4 дополнительного административного фильтра – аттестационной комиссии... с неопределенными законом статусом и полномочиями – будет иметь последствием бюрократизацию государственной системы управления вузами, что, безусловно, снизит эффективность кадровой политики в сфере образования в целом».

«Следует особо подчеркнуть, что предлагаемый в законопроекте № 235712-4 порядок замещения должности ректора высшего учебного заведения является серьезным отступлением:

- от фундаментальных принципов независимости и автономии вузов «по отношению к любой политической и экономической власти», являющихся основой Болонского процесса, в который Российская Федерация вступила в 2003 г., и рекомендованных ЮНЕСКО и Советом Европы;

- от основных положений европейской конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию (ЕТС № 165), которую, «придавая большое значение принципу автономии учебных заведений и сознавая необходимость утверждения и защиты этого принципа», подписала и ратифицировала Российская Федерация (Федеральный закон от 14 мая 2000 г. № 65-ФЗ)».

Однако уже 24 декабря 2005 г. на заседании президиума Российского союза ректоров выяснилось, что руководящий орган РСР не готов сказать власти «нет», даже тогда, когда речь идёт об их собственных жизненных интересах. Преобладающей стала следующая позиция: конечно, это шаг назад, но в современных условиях надо искать компромисс с властью. Именно в этом духе высказался президент РСР, ректор МГУ В. Садовничий. А ректор Санкт-Петербургского государственного университета технологии и дизайна В. Романов заявил ещё определеннее: нынешней власти нужно «бросить кость»... Выступление автора этих строк, решительно отвергающее законопроект, оказалось единственным в своём роде.

После заседания президиума РСР 24 декабря 2005 г. окончательно определились три основные позиции в отношении анализируемой законодательной инициативы.

1. Её автор Н. Булаев сделал два важных тактических хода.

Во-первых, отозвал оба цитированных выше законопроекта и внёс новый, сводящий их воедино. При этом «кнут» был подслащён «пряником», а «пряник» – отягощён «кнутом». С точки зрения политики «партии власти», такой ход представляется логичным и правильным. Сторонникам закона о президентах вузов он затруднил возможность занимать дифференцированную позицию – поддерживать один законопроект и настаивать на отклонении другого. Едва ли не единственным существенным изменением стало требование к учёному совету вуза предлагать для аттестации не кандидатуру, но кандидатуры на должность ректора. Тем самым отчасти изменился и смысл законопроекта: из закона о фактическом назначении ректоров он превратился в закон об отсеке неугодных кандидатов на эту должность.

Во-вторых, Н. Булаев предложил подписать новый законопроект группе членов профильного думского комитета, подчеркнув, что речь идёт не о личной позиции, но о позиции «партии власти» в целом.

2. Руководством РСР окончательно была избрана тактика, состоящая в том, чтобы, с одной стороны, поддержать закон Н. Булаева в части введения должности президента (при условии выдвижения его кандидатуры учёным советом или коллективом вуза), а с другой – вносить поправки в части, касающейся аттестации (т.е. фактического отсева) кандидатур на должность ректора. В решении VIII съезда ректоров по этому поводу говорилось:

«Общей позицией Российского Союза ректоров стало признание целесообразности усиления влияния государства на процесс избрания руководителей государственных (муниципальных) высших учебных заведений и одобрение введения должности президента высшего учебного заведения.

Вместе с тем при подготовке к принятию законопроекта, направленного на совершенствование действующего порядка формирования и структуры руководящих органов высших учебных заведений путем изменения процедуры избрания ректора и введения предварительной аттестации кандидатов на эту должность, а также установления должности президента вуза, ректорское сообщество считает целесообразным внести в него следующие положения:

- определить аттестационные критерии, предъявляемые к кандидатам на должность ректора вуза;
- установить государственный статус аттестационной комиссии, формируемой федеральным органом исполнительной власти при участии институтов образовательного сообщества, включая Российский Союз ректоров;
- установить, что должность президента вуза может замещаться исключительно бывшим ректором данного вуза;
- разграничить полномочия ректора и президента;
- установить законодательно открытый перечень полномочий президента для того, чтобы вузы имели возможность расширить его в своих уставах»⁴⁵⁵.

На взгляд автора, такая тактика заранее была обречена на провал, ибо консолидировать усилия ректоров в пользу отклонения законопроекта было несравненно легче, чем в пользу принятия поправок.

3. Явными противниками законопроекта оказались представители политической оппозиции в Госдуме (фракции КПРФ, «Родина» и «Народная воля»), образовательно-политическая оппозиция вне парламента, постепенно консолидировавшаяся в рамках движения «Образование – для всех», и на определённом этапе – профильный комитет Совета Федерации.

⁴⁵⁵ <http://www.rsr-online.ru/6.php>

Председатель последнего В. Шудегов направил в Государственную Думу объёмную поправку к законопроекту, смысл которой сводился к тому, чтобы проводить аттестацию ректора не до, а после его избрания общим собранием (конференцией) вуза. Эта поправка, благопристойная по форме, по сути своей была вежливым издевательством над авторами законопроекта: путём простой рекомбинации элементов процедуры она фактически уничтожала его концепцию. Такую позицию профильного комитета публично поддержал и глава Совета Федерации С. Миронов, выступая на «круглом столе» «Российское образование – пути развития интеллекта» в Санкт-Петербурге 15 июня 2006 г.

Складывалось впечатление, что Совет Федерации может отклонить законопроект и предложить Госдуме создать согласительную комиссию с шансами его немного улучшить. Напомню, в своё время после подобных процедур улучшения были внесены в новую редакцию закона об авторском праве и смежных правах, а также в Налоговый кодекс (была пролонгирована льгота по налогу на имущество для научных организаций). Однако в данном случае сценарий оказался другим.

Что касается парламентской и внепарламентской образовательной оппозиции, то, осознавая реальный расклад политических сил и практическую невозможность остановить принятие законопроекта при наличных ресурсах, она тем не менее попыталась использовать все имеющиеся средства и тактические шаги.

Во-первых, внесённые Н. Булаевым законопроекты, а также их парламентское и внепарламентское обсуждение, были использованы в качестве информационных поводов для доведения до образовательного сообщества сути закона и последствий его принятия. К сожалению, спектр электронных и печатных СМИ, сохранивших остатки информационного и идеологического плюрализма, оказался чрезвычайно узок (радио «Эхо Москвы», газеты «Новости образования», «Российское образование – для всех» и т.п.).

Во-вторых, в Госдуме законопроект был подвергнут критике при его обсуждении в первом чтении.

Протицирую по стенограмме пленарного заседания Госдумы 12 мая 2006 г. некоторые фрагменты собственного выступления.

«Какие аргументы против этого законопроекта я бы решился предложить...?»

Аргумент первый. На мой взгляд, действующий порядок вполне сбалансирован...: коллектив избирает ректора; ректор утверждается соответствующим федеральным органом; если он не утверждается, коллектив может набрать две трети голосов и, вопреки мнению федерального органа, избрать себе ректора (если хотите, это некая парламентская система с возможностью преодоления вето)...

Нам предлагается система а-ля назначение губернаторов...

Второй аргумент. Это законопроект о двойном отсеивании: сначала будут отсеивать неугодных на стадии выдвижения (тебя всё равно не утвердят, поэтому лучше ты и не выдвигайся); второй раз отсеивать будут при аттестации. Двойной отсев – двойное сито для страховки.

Третий аргумент. ... урезание вузовской автономии и академических свобод <...>

Четвёртый аргумент. Закон, конечно, прямо связан с планами так называемой реформы образования. Уже сейчас мы сокращаем количество бюджетных студентов год за годом: в этом году – на 4 с небольшим процента, в следующем году планируем сократить на 10 процентов <...>».

В-третьих, автором была предпринята попытка нанести своеобразный контрудар путём внесения законодательной инициативы об отмене для ректоров 65-летнего возрастного ценза⁴⁵⁶. В данном случае удалось получить прямую поддержку руководства РСР. Соответствующее письмо было подписано руководителем совместной рабочей группы Союза и Минобрнауки, президентом Российской академии труда Н. Гриценко 10 апреля 2006 г.

Для того, чтобы читатель получил представление о характере обсуждения законопроекта в Государственной Думе, процитирую стенограмму её пленарного заседания 17 мая 2006 г., выстроив в виде диалога дискуссию двух основных участников полемики по этому вопросу – субъекта законодательной

⁴⁵⁶ Законопроект № 259859-4 «О внесении изменений в статьи 12 и 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и в статьи 332 и 336 Трудового кодекса Российской Федерации»

инициативы и автора этих строк, с одной стороны, и председателя профильного комитета Н. Булаева – с другой.

Смолин О.Н. Мы предлагаем снять возрастные ограничения на право занимать должности ректоров, проректоров вузов, деканов факультетов, руководителей филиалов учреждений высшего профессионального образования <...>

Позволю себе привести пять аргументов за этот законопроект.

Аргумент первый. Мы предлагаем отменить те временные ограничения демократии, которые были установлены в середине 90-х годов в связи с тем, что в этот период действительно происходила радикальная смена общественной системы... В этих условиях, наверное, было оправданно стремление заменить ректоров, которые были воспитаны при прежней общественной системе, более молодыми, которые... смогли бы легче справиться с трудностями, связанными с так называемой рыночной экономикой.

Во-вторых, мы делаем шаг к расширению автономии вуза, поскольку существующее ограничение <...> ограничивает возможности выбора для конференций и собраний коллектива соответствующего вуза, факультета, филиала и т.д.

В-третьих, ... мы расширяем возможности кадрового манёвра для учредителя. <...> не на каждом факультете и не в каждом филиале есть люди более молодые, которые на равных способны заменить опытных руководителей.

Четвёртое, относительно юридических аргументов... мы понимаем, что аналогия не доказательство, и тем не менее проводим аналогию с решением Конституционного Суда 1999 года, который признал неконституционным аналогичное ограничение в отношении заведующих кафедрами с указанием на нарушение статей 19 и 37 Конституции Российской Федерации. <...> Между прочим, и в статье 3 Трудового кодекса Российской Федерации написано, что никто не может быть ограничен в трудовых правах в зависимости от возраста и других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника. <...>

Пятое – мы получили широкую поддержку нашего законопроекта. <...> на данный законопроект получены отзывы от законодательных органов двадцати пяти субъектов Российской Федерации, в том числе пять отрицательных... 80 процентов субъектов Российской Федерации, которые дали отзывы, поддержали этот законопроект. <...>

Булаев Н.И. Что касается данного законопроекта, ... он... настроен на одно: резко сменить кадровый состав в вузах. И об этом говорит часть вторая этого законопроекта, где предлагается ввести норму, ограничивающую число сроков для избрания одного и того же лица на должность ректора. Введение этой нормы является грубым нарушением автономии вузов, вторгается в нормальное, законное право любого вуза избирать того ректора, которого он считает необходимым. И в данном случае действия Олега Николаевича несколько не согласуются с его яркими выступлениями в защиту ректорского корпуса. <...>

Положение законопроекта о пожизненном нахождении на должности ректора... не согласуется с ... настроением в обществе... этот законопроект грубо нарушает права тех людей, которые сегодня работают в системе высшего образования и которые, исходя из своих профессиональных, деловых качеств и амбициозных настроений, готовы побороться в том числе и за должность ректора. Мы же предлагаем узаконить ситуацию, при которой никаких амбиций внутри образовательного сообщества быть уже не может.

И пожизненное нахождение здесь предполагает, что мы создаём абсолютно замкнутую, корпоративную, клановую систему. Этот законопроект, на мой взгляд, является грубейшим из всех законопроектов, которые мы рассматривали когда-либо, с точки зрения его наступления на права и автономию вузов.

Смолин О.Н. Уважаемые коллеги, ход обсуждения был немножко странным. Конечно, не каждый изучал логику, но это не даёт право каждому её насилловать. Я имею в виду два обвинения, которые <...> выслушал от уважаемых мною коллег. Одно обвинение – в том, что я ограничиваю автономию вуза и хочу сменить ректорский корпус, а другое обвинение – в том, что <...> хочу посадить ректоров пожизненно. Коллеги, ну что-нибудь одно, оба сразу не бывает...

Действительно во второй части законопроекта содержится положение, которое позволяет (повторяю: позволяет), а не обязывает вузы в своих уставах предусматривать возможность ограничения количества сроков, на которые подряд может избираться ректор. Это не ограничение автономии, это расширение автономии... Как этого можно не понять?! Наверное, только если политические соображения затмевают здравый смысл.

С учётом расклада политических сил в Государственной Думе исход голосования и по данному законопроекту был предрешён. Голоса распределились следующим образом:

КПРФ – за 100%;

«Родина» – за 93%;

«Единая Россия» – за 1,3%;

«Народная воля» – не голосовало 100%;

ЛДПР – не голосовало 100%.

В-четвёртых, совместно с группой депутатов мною были направлены поправки к законопроекту Н. Булаева, фактически совпадающие с позицией РСР. Суть предложений сводилась к следующему:

- предоставить право выдвижения кандидата на должность президента вуза членам учёного совета (а не федеральному органу исполнительной власти). Тем самым оказалась бы исключённой следующая ситуация: вуз учреждает должность президента для одного лица, а соответствующий орган исполнительной власти предлагает ему другое;

- изменить состав комиссии по аттестации кандидатов на должность ректоров, предоставив в ней 75% мест представителям общественных и государственно-общественных объединений (в редакции первого чтения 50% мест отдавалось представителям федеральной власти, а оставшиеся 50% – представителям образовательного сообщества, а также субъектов Российской Федерации, среди которых преобладали бы государственные чиновники);

- инкорпорировать в законопроект положение о снятии возрастных ограничений для лиц, занимающих должность ректора (т.е. основное содержание законопроекта, описанного выше);

- чётко прописать, что данный закон обратной силы иметь не может и распространяется только на отношения, возникшие после его вступления в силу, тем самым защищая всех избранных ректоров от процедуры внеочередной «аттестации».

Единственным отличием внесённых автором поправок от позиции Союза ректоров можно считать предложение разрешить занимать должность президента лицу, имеющему опыт работы в вузе (но не обязательно в должности ректора). Впрочем, поскольку, как уже отмечалось, кандидатуру в данном случае выдвигал бы учёный совет самого вуза, данное расхождение вряд ли можно считать существенным.

Разумеется, эти поправки, равно как и поправка члена Совета Федерации В. Шудегова, были провалены большинством Государственной Думы при рассмотрении законопроекта во втором чтении 28 июня 2006 г.

Вопреки публичным заявлениям Председателя Совета Федерации С. Миронова и председателя профильного комитета «палаты регионов» В. Шудегова, законопроект был одобрен и «сенаторами». Согласно неофициальной информации, команда на одобрение поступила из администрации президента, который подписал закон 18 июля 2006 г.

2.3. Ожидаемые последствия закона

Смысл, назначение и ожидаемые последствия Федерального закона № 113-ФЗ от 18.07.2006 (закон Булаева) могут быть описаны в следующих основных тезисах.

1. Поскольку закон Н. Булаева носит ярко выраженный политический характер, происходившие в парламенте споры о его юридических аспектах не имеют существенного значения.

Так, предметом юридической трактовки является вопрос о применимости к вузам пункта 3 статьи 35 Закона РФ «Об образовании», устанавливающего, что «непосредственное управление государственным или муниципальным образовательным учреждением осуществляет прошедший соответствующую аттестацию заведующий, директор, ректор или иной руководитель (администратор) соответствующего образовательного учреждения». Разработчики ФЗ № 113 ссылались на необходимость приведения текста Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в соответствие с этой нормой, тогда как совместная рабочая группа Российского союза ректоров и Министерства образования и науки РФ по подготовке нормативных правовых актов в области образования и науки доказывала неприменимость данной нормы к процедурам

вузовского самоуправления, ссылаясь именно на специальный характер закона, регулирующего отношения в области высшего образования.

На взгляд автора, самым простым способом устранения юридической двусмысленности было бы дополнение именно статьи 35 базового закона указанием на то, что названная выше норма применяется «за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом».

2. Как уже отмечалось, с образовательно-политической точки зрения, ФЗ № 113 представляет собой классический пример использования банальной, но веками отработанной технологии управления, известной под именем «кнута» и «пряника». Ключевым средством в этой паре является, в данном случае, «кнут» в виде возможности не аттестовать кандидата в ректоры, по каким-либо причинам не устраивающего власть. Более того, согласно редакции пункта 3 статьи 12 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», установленной ФЗ № 113 от 18 июля 2006 г., вузы обязаны представлять на рассмотрение аттестационных комиссий все кандидатуры на должность ректора, прошедшие выдвижение в соответствии с их уставами, включая самовыдвиженцев.

Тем самым открывается возможность использования, например, следующей схемы: чиновники из уполномоченного органа исполнительной власти (либо функционеры правящей партии на местах) организуют «самовыдвижение» в соответствующем вузе двух кандидатур, наряду с теми, которые получают поддержку учёного совета или каких-либо структурных подразделений данного вуза; именно и только эти две кандидатуры проходят аттестацию, а все остальные, соответственно, не допускаются к процедуре выборов; общему собранию (конференции) работников вуза приходится избирать ректора не из числа тех кандидатур, которые они выдвигали, но из двух, предложенных «сверху». Понятно, что выборы в таких условиях превращаются в кукольный театр.

Всё это ограничивает (если не уничтожает) автономию вуза и наверняка скажется на всей его жизни, включая уровень академической и политической свободы, характер отношений между руководителями и подчинёнными, между преподавателями и студентами и т.п. Попросту говоря, спущенная сверху «вертикаль» распространится и на внутривузовские структуры.

3. Установленная действовавшим до середины 2006 г. законом демократическая процедура избрания ректора с последующим его утверждением федеральным органом исполнительной власти и возможностью преодоления двумя третями голосов членов общего собрания (конференции) вуза «вето» этого федерального органа по существу была списана с парламентской демократии. Напротив, схема, предложенная Н. Булаевым, списана с процедуры фактического назначения губернаторов, с 2005 г. установленной в России под предлогом борьбы с терроризмом.

Ещё раз процитирую собственный публицистический комментарий.

«Для полной аналогии остается только наделить федеральный орган исполнительной власти правом распускать общее собрание (конференцию) вуза в случае отказа от утверждения предложенной начальством кандидатуры ректора. Впрочем, не удивлюсь, если при современном административном раже «горизонтальных вертикальщиков» («вертикальщиков» – по отношению к народу, «горизонтальных» – для вышестоящего начальства) и эта идея будет принята, что называется, «на ура».

Похоже, со времен Салтыкова-Щедрина мало что изменилось. Страну пытаются вернуть к старому принципу: «я – начальник, ты – дурак...». Но теперь и «начальник», и «дурак» – оба «в законе»⁴⁵⁷.

4. Нетрудно понять, что после принятия закона ректорский корпус в России может «перетряхиваться» вместе со сменой партийной принадлежности Президента, премьера или даже министра образования, а каждые новые президентские или думские выборы станут для ректоров фактором стресса⁴⁵⁸.

⁴⁵⁷ Смолин О.Н. Назначение ректоров – вопрос политический // Новые известия. – 2006. – 17 января.

⁴⁵⁸ Впрочем, антистрессовое средство известно и многими уже испробовано – достаточно «перевступить» в новую «партию власти». А это, говорят, как женитьба – трудно только в первый раз.

5. Но всё это – сравнительные частности по сравнению с главным: закон Н. Булаева не столько о ректорах, сколько о судьбе отечественного образования в целом. И вот почему.

На протяжении 1990-х гг. и в самом начале XXI в. в России действовали два самых мощных в хорошем смысле этого слова лоббиста образования: профсоюз работников образования и науки и Российский союз ректоров. Именно при их решающем участии защитникам образования в парламенте в своё время удалось сорвать многочисленные планы массовой приватизации образовательных учреждений и другие разрушительные предложения отечественных псевдореформаторов. Совершенно очевидно: если бы закон Булаева был принят уже тогда, а ректоры фактически назначались властями, их сопротивление антиобразовательной политике было бы сломлено давным-давно. Впрочем, судя по позиции РСП в отношении будущего ФЗ № 113, оно было наполовину сломлено значительно раньше.

Позволю себе ещё одну цитату из собственной публицистической статьи.

«В каждой драме есть и своя комедия. В соответствии с этим законом жанра, в думском Комитете по образованию и науке от сторонников булаевских законопроектов я услышал следующий аргумент в их защиту: если мы сейчас не сделаем этого сами, правительство просто проведет через Думу закон о назначении ректоров без всяких ограничительных процедур.

Поскольку этот, как сказал бы поэт, «жалкий лепет оправдания», слышу не в первый раз, хотел бы обратить внимание читателя лишь на два обстоятельства.

Во-первых, «партия власти» имеет в Госдуме 300 голосов, что позволяет ей не только отклонить, но и принять любой закон, даже вопреки мнению Президента... если она хоть в какой-то степени представляет собой «медведя», а не «пресмыкающееся», ей ничего не стоит провалить правительственный законопроект о назначении ректоров, если такой будет внесен. Разумеется, назначение ректоров укладывается в логику разного рода «вертикалей», однако для правительства и администрации Президента это отнюдь не вопрос жизни и смерти.

Во-вторых, логика защитников нового законопроекта напоминает формулы типа: чтобы этого не сделал другой, я лучше задушу тебя сам! Или: чтобы вузовскую демократию не «расстреляло» правительство, мы лучше сами ее «похороним живо»!»⁴⁵⁹.

В заключение, не располагая статистикой, на основании личного опыта хотел бы отметить, что аргументы противников закона, как минимум, отчасти подтвердились правоприменительной практикой.

Во-первых, на заседаниях комиссии по отбору кандидатов в ректоры своё отношение к ним неизменно высказывают представители регионов. В большинстве случаев комиссия к этому мнению прислушивается, отсекая кандидатуры, не поддерживаемые губернаторами (президентами республик) и увеличивая зависимость будущего ректора от главы региона – в абсолютном большинстве случаев члена «Единой России».

Во-вторых, автору неоднократно приходилось слышать заявления о том, что кандидат Х уже договорился в комиссии об «отсеивании» кандидата Y. Подтвердить или опровергнуть подобные заявления невозможно. Однако весьма значительная часть кандидатов в ректоры обеспокоена тем, чтобы их допустили до реальных выборов в соответствующем вузе.

В-третьих, автор располагает если не статистикой злоупотребления положениями закона, то, по крайней мере, его примерами. Так, первый проректор одного из уральских вузов официально обращался с письмом, которое позднее направлялось мною в Минобрнауки. Этот претендент, имея поддержку примерно 70% коллектива, неоднократно «вычёркивался» из кандидатов в ректоры на заседании Аттестационной комиссии.

Последняя, как правило, вообще не мотивировала своих решений, лишь сообщая о них отвергнутым кандидатам. Тем самым фактически выражалось недоверие коллективам вузов, не способным, по мнению чиновников, избирать собственных руководителей.

⁴⁵⁹ Смолин О.Н. Назначение ректоров – вопрос политический // Новые известия. – 2006. – 17 января.

Если даже подобные примеры имеют частный характер, должно действовать правило: хороший закон исключает возможность злоупотреблений по отношению к каждому отдельному гражданину.

Глава 10. Президент: «послания образованию» (2001 - 2007)

В постсоветскую эпоху отечественной истории до начала образовательной контрреформы «разделение властей» в образовательной политике выглядело более или менее определённо: практически все правительства (за исключением правительства Е. Примакова) склонялись к её антисоциальному направлению, а практически все парламенты (к начальному этапу работы Съезда Народных депутатов и Верховного Совета РСФСР это относится с оговорками) – к направлению социальному. Небольшие отклонения от этой общей линии, среди прочего, определялись личными качествами министров и председателей парламентских комитетов, ведавших вопросами образования. Роль Президента как наиболее мощного органа российской государственной власти в период правления Б. Ельцина также была вполне очевидна: издав в высокой степени социальный, но никогда не исполнявшийся, Указ № 1, в дальнейшем первый Президент России отклонял практически все социальные законы в области образования, принятые парламентом, и инициировал (либо поддерживал) практически все антисоциальные инициативы правительства.

После прихода к власти второго Президента России ситуация существенно изменилась, по крайней мере, с точки зрения её официальной идеологической интерпретации. Как «вверху» (на уровне высокопоставленных чиновников президентской администрации), так и «внизу» (на уровне политиков и управленцев среднего и низшего звена, а также в массовом сознании) в моду вошло дистанцирование Президента РФ от его правительства. Соответственно, все основные политические решения и действия социального характера автоматически относились на счёт президента, а так называемые непопулярные меры – на счёт правительства.

На взгляд автора, данная идеологема, позволяющая представителям различных групп правящей элиты, с одной стороны, отмежевываться от наиболее одиозных антисоциальных политических акций, а с другой – выражать верноподданнические чувства и приверженность верховной власти, не может быть, тем не менее, объясняема исключительно мотивами карьеризма или политической мимикрии. Для её более объективной интерпретации необходимо учитывать, как минимум, два обстоятельства.

Во-первых, характерные для российского национального сознания царистские иллюзии. Каждый, кто, получая высшее образование, не утратил среднего и сохранил в памяти хотя бы школьный курс истории, наверняка помнит: ещё во времена крестьянской войны Степана Разина в его войске были убеждены, что царь в стране хороший, а все беды – от бояр. С другой стороны, любой, кто изучал или хотя бы внимательно читал Российскую Конституцию, понимает: никакой иной политики, кроме политики президента, российское правительство проводить не может, ибо все министры (за исключением председателя правительства, кандидатура которого согласуется с Госдумой) назначаются и освобождаются от должности исключительно президентом⁴⁶⁰.

Правда, и в правительстве, и в администрации президента существуют сторонники двух политических линий: правоцентристской и откровенно правой (антисоциальной). Умеренные периодически получали доступ к Президенту и, соответственно, его подпись на том или ином документе. Именно это и поддерживало в массовом сознании традиционное представление о народолюбивом «государе» и саботирующих его благие намерения правительственных «боярах». Впрочем, схема «правитель и народ против бюрократии» известна ещё с античных времен.

Во-вторых, исторический опыт. Поскольку исполнять даже социально ориентированные президентские решения поручалось, главным образом, всё тому же

⁴⁶⁰ Согласно перефразированному известному афоризму, политические главы Российской Конституции могли бы быть изложены в двух статьях:

Статья 1. Президент всегда прав.

Статья 2. Если Президент не прав, смотри статью 1.

финансово-экономическому блоку в правительстве, этот «блок», если использовать многозначность термина, успешно блокировал большинство таких решений. Это произошло, в частности, с решениями Госсовета от 29 августа 2001 г., которые, как показано выше, были радикально ревизованы Распоряжением правительства, а главное – его (правительства) практической деятельностью⁴⁶¹.

Ограничившись этими предварительными замечаниями, попытаемся в общем виде определить образовательную политику президента, базируясь главным образом на материалах его посланий Федеральному Собранию РФ, в особенности (но не исключительно) в период образовательной контрреформы.

По формальным количественным основаниям (объём материала по проблеме), послания могут быть подразделены на две основные группы:

1) содержащие специальный блок, посвящённый образовательной политике («послания образованию»);

2) включающие лишь упоминания о проблемах образования в рамках других направлений внутренней политики государства («несостоявшиеся послания образованию»).

В рамках избранного временного интервала к первой группе можно отнести президентские послания 2001, 2004, 2006 гг.; ко второй – послания 2002, 2003, 2005 и 2007 гг.

Так, в президентском Послании Федеральному Собранию 2001 г. «образовательный блок» был представлен довольно широко. Президент, в частности, объявил задачей года утверждение государственных образовательных стандартов, а затем на их основе – *«нормативного подушевого финансирования предоставляемых образовательных услуг»*. Первая часть этой задачи была реализована только в 2004 г. приказом министра образования РФ В. Филиппова № 1089 от 05.03.2004, причём на не вполне законном основании, вторая же часть была вновь «озвучена» Президентом 5 сентября 2005 г., но уже в качестве задачи на 2006 г. Причём подушевое финансирование реально начало реализовываться в 2007 г. Одновременно в послании 2001 г., что называется, на высшем уровне впервые прозвучало и заявление о том, что вложение средств в образование – это инвестиции в будущее, а потому в них должна участвовать каждая российская семья.

Напротив, в президентском Послании-2002 с точки зрения образовательной политики, анализировать практически нечего. Почти то же самое можно сказать и о Послании-2003. Тогда в течение часовой президентской речи образование было упомянуто лишь трижды, причём два раза в контексте повышения конкурентоспособности России на мировых рынках, а в третий раз – в связи с перспективами перехода к профессиональной армии. Последняя идея президента, согласно которой контрактникам, отслужившим полный срок, должно быть гарантировано получение бюджетного высшего образования, имеет очевидный социально позитивный характер. В декабре 2004 г. она была включена в правительственный документ «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации», а затем реализована Федеральным законом № 1-ФЗ от 06.01.2007 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения доступности среднего профессионального образования и высшего профессионального образования для военнослужащих (граждан), проходящих (проходивших) военную службу по контракту».

⁴⁶¹ Автору этих строк приходилось слышать рассказ одного из министров социального блока (ныне – экс-министр) в его официальном кабинете, но в очень узком кругу. Если верить этому рассказу, при обсуждении социальных вопросов в структурах исполнительной власти неоднократно возникала следующая ситуация: Президент В. Путин соглашался с социально направленными инициативами, однако министр финансов А. Кудрин угрожал уйти в отставку, и Президент отступал от заявленной позиции. Думается, этому рассказу можно доверять: вряд ли министр устраивал «театр» для одного «зрителя», даже если это депутат парламента, активно работающий в области социальной политики.

Аналогичным образом в Послании, зачитанном в Кремле 25 апреля 2005 г., президент вспомнил об образовании четырежды: дважды прямо, но мельком, и дважды косвенно, но в развёрнутом виде. Мельком образование было упомянуто в рамках социальной политики: *«Необходимо подвести черту и под рядом других накопившихся годами проблем. Прежде всего это касается заработной платы учителей, врачей, работников культуры, науки и военнослужащих. Они должны наконец почувствовать преимущества от роста экономики в стране. На их плечах лежит забота о том, чтобы новые поколения российских граждан выросли здоровыми, образованными людьми, сохраняющими традиции и духовные ценности своих предков»*⁴⁶².

В другом месте президент заявил, что задачи модернизации образования, сформулированные в предыдущих посланиях, сохраняют свою силу, однако это следует делать «крайне аккуратно». *«Реорганизация ради реорганизации не должна становиться самоцелью. Главное – это качество услуг, хочу еще раз подчеркнуть, их доступность большинству граждан, их реальное влияние на социально-экономический прогресс в стране»*.

В качестве комментария позволю цитату из собственной статьи: «Поскольку политико-образовательные идеи в предыдущих посланиях достаточно противоречивы, оценивать эту фразу можно как указание министру А. Фурсенко либо перестать «ломать дрова», вызывая студенческие акции протеста от Москвы до Красноярска, либо «варить лягушку» помедленнее, чтобы она не заметила, когда дойдёт до готовности. Как видим, свобода интерпретации для исполнителя достаточно велика»⁴⁶³.

Что касается развёрнутых заявлений президента в данном послании, имеющих либо косвенное отношение к образованию, либо прямое отношение, но не только к нему, то о них речь пойдёт ниже.

Послание Федеральному Собранию 26 апреля 2007 г. также не содержит специального «образовательного блока», однако в нём он подробно остановился на проблемах библиотечной системы, имеющих непосредственное отношение к образовательной политике в широком смысле. *«В нашей стране была выстроена в свое время уникальная библиотечная система, равной которой не было в мире. Однако за долгие годы недофинансирования она, надо признать, пришла в упадок. Необходимо нам на новой, современной основе возродить в стране библиотечное дело. Мною уже принято решение о создании Президентской библиотеки, которая должна стать информационным и связующим звеном для всей библиотечной сети страны. <...> Для реализации вышеуказанных задач необходимо принять соответствующую программу, выделив дополнительные финансовые средства»*⁴⁶⁴.

Как уже отмечалось, система библиотек оказалась в упадке также и по той причине, что россияне в постсоветское время утратили статус одной из самых читающих в мире наций. Ещё более снизилось качество «потребляемой» литературы. По данным социолога Л. Гудкова, лишь около 1,5 млн, т.е. всего около 1% наших соотечественников приобщаются к произведениям высокой культуры⁴⁶⁵, включая художественную литературу соответствующего уровня.

Поэтому заявление президента о том, что *«они (библиотеки) должны быть не только хранилищем книг, но и реальным информационным, культурным и досуговым центром»*⁴⁶⁶, можно расценивать и как попытку, говоря словами Э. Тоффлера, «демассофикации» литературы.

Соответственно, по содержательному критерию социальной направленности положения, содержащиеся в посланиях президента, могут быть разделены на три категории: социально направленные; имеющие двусмысленное или слабовыраженное социальное содержание (квазисоциальные); антисоциальные.

⁴⁶² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. – 2005. – 26 апреля. – № 86.

⁴⁶³ Смолин О.Н. Обещанного – три года // Педагогический вестник. – 2005. – 1-31 мая. – № 9-10. – С. 2.

⁴⁶⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. – 2007. – 27 апреля. – № 4353

⁴⁶⁵ www.svobodanews.ru – 2001. – 2 декабря.

⁴⁶⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. – 2007. – 27 апреля. – № 4353

1. Помимо приведённых выше примеров президентских высказываний, относящихся к первой группе – **социально ориентированных** (бюджетное высшее образование для контрактников и т.п.), рассмотрим ещё три.

Первый пример относится к обеспечению права на образование для школьников и студентов. Цитирую Послание Федеральному Собранию 2004 г.:

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

«Выпускники школ – независимо от имущественного положения родителей – должны иметь возможность поступать в вузы в соответствии с уровнем их знаний. Для этого потребуется абсолютно прозрачная и объективная система оценки знаний при поступлении в учебные заведения, воссоздание в широком масштабе подготовительных отделений в вузах и адресное предоставление стипендий. А молодым людям, проживающим далеко от престижных университетов, надо обеспечить возможность для сдачи вступительных экзаменов»⁴⁶⁷.

Несмотря на некоторую неопределённость первого из приведённых высказываний, оба они явно выдержаны в духе демократического (социального) направления в образовательной политике. На это указывают как ссыла на накопленные отечественные преимущества, так и предложения о повышении академической мобильности в социальном и территориальном планах.

Вторым примером социально ориентированных положений президента следует признать его предложение ввести компенсацию затрат на детское дошкольное воспитание для первого ребенка – 20%, для второго – 50%, для третьего – 70% от среднего размера родительской платы за посещение ребенком дошкольного учреждения, высказанное им в послании 2006 г.

Однако приходится признать: социальный блок этой программы проработан значительно более профессионально, чем блок социально-образовательный. Референтам и спичрайтерам президента следовало бы знать, что дошкольное воспитание, согласно Российской Конституции, общедоступно и бесплатно, а потому компенсировать затраты на него родителям нет необходимости – их просто не должно быть. Компенсировать можно (и нужно) лишь затраты на содержание ребенка в дошкольном учреждении.

Эта ошибка была исправлена только в Государственной Думе при принятии поправки к федеральному бюджету на соответствующий год.

В качестве третьего примера можно привести высказывания президента 25 апреля 2005 г. В 12-м по счёту Послании (в том числе в шестом – для В. Путина) впервые нашлось место для целого блока, посвящённого нравственным ценностям.

«При всех известных издержках уровень нравственности и в царской России, и в советские времена являлся весьма значимой шкалой и критерием репутации людей, как на рабочем месте, так и в обществе, и в быту. И вряд ли можно отрицать, что такие ценности, как крепкая дружба, взаимовыручка, доверие, товарищество и надёжность, в течение многих веков оставались на российской земле ценностями непреложными и непреходящими»⁴⁶⁸.

Этот текст симптоматичен, как минимум, в двух отношениях. С одной стороны, хотя современная отечественная политическая элита явно адресует подобные «меседжи» большинству народа, но, отнюдь не самой себе, это признак стремления покончить с революционной аномией. Стремление это вполне закономерно и позитивно. Позитивно, ибо возвращает общество от эпохи коренной ломки к «нормальному» функционированию, которое невозможно без определённой системы морали. Закономерно для периода постреволюционной относительной стабилизации, которая, как правило, осуществляется в

⁴⁶⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. – 2004. – 27 мая. – № 109

⁴⁶⁸ Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ // Российская газета. – 2005. – 26 апреля. – № 86

условиях авторитарного или даже тоталитарного политического режима: именно так поступали политические лидеры разных стран и эпох, от Наполеона до Сталина.

С другой стороны, приведённая цитата содержит фактический призыв к возвращению системе образования её традиционной воспитательной функции. И хотя до сих пор социальный заказ, социальная составляющая модели выпускника не сформулированы политической элитой достаточно чётко⁴⁶⁹, этот призыв также должен быть занесён власти в актив – если бы не одно обстоятельство, характерное для большинства президентских установок данной группы: эти установки либо хронически не исполняются, либо исполняются в ухудшенном виде и с большим отставанием по срокам.

Так, едва ли возможно определить те действия исполнительной власти, которые поддаются интерпретации как свидетельства расширения академической мобильности в социальном и территориальном планах, зато шаги в противоположном направлении очевидны⁴⁷⁰. Аналогичным образом практически отсутствуют последствия призыва к укреплению системы общественных ценностей, в том числе в программах государственных телеканалов, и т.п. Вероятно, среди прочего, это является результатом того уже отмеченного обстоятельства, что исполнять социальные поручения приходится их противникам из финансово-экономического блока в правительстве.

2. В группе квазисоциальных положений, сформулированных в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию, выделим четыре:

- фактический возврат к системе распределения выпускников вузов;
- темпы повышения заработной платы «бюджетников»;
- конкурентоспособность отечественного образования;
- стимулирование частных инвестиций в образование.

В Послании Федеральному Собранию 26 мая 2004 г. президент заявил:

*«...полагаю также возможным заключение договора со студентом, который после получения бесплатного образования должен отработать по специальности определенный срок либо вернуть деньги, затраченные государством на его обучение. И начать, видимо, надо с дефицитных сегодня специальностей...»*⁴⁷¹.

Это положение может быть отнесено к числу социальных, поскольку система распределения («отработки») в условиях достаточно высокого уровня безработицы представляет собой одну из социальных гарантий жизни человека. Однако это положение отнесено к группе квазисоциальных по следующим причинам:

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

2) систему образовательных кредитов и «отработку» нельзя вводить по отдельным «дефицитным» специальностям (чаще всего имеются в виду специальности медицинские и педагогические), иначе число желающих учиться в соответствующих вузах резко упадёт, а конкурсы в другие высшие учебные заведения пропорционально вырастут;

3) без кардинального повышения заработной платы основных профессиональных отрядов интеллигенции восстановленная система распределения с высокой вероятностью превратится в разновидность принудительного труда (экономический характер принуждения в данном случае мало что меняет).

Квазисоциальный характер имело также и другое нашумевшее положение из Послания Президента РФ Федеральному Собранию, на сей раз от 25 апреля 2005 г.: *«Считаю необходимым в течение трех лет добиться повышения доходов бюджетников в реальном выражении не менее чем в 1,5 раза. То есть в ближайшие годы зарплаты*

⁴⁶⁹ См. главу 6

⁴⁷⁰ См. главу 11

⁴⁷¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. – 2004. – 27 мая. – № 109

бюджетников должны расти как минимум в полтора раза быстрее, чем цены на потребительские товары»⁴⁷².

Оставляя на будущее подробный комментарий этой стратегической (на среднесрочную перспективу) установки, отметим лишь, что она не соответствовала ни ожиданиям основной части интеллигенции, выраженным, в частности, в требованиях профсоюзов ежегодно (а не в течение трёх лет) повышать заработную плату в бюджетной сфере не менее чем в 1,5 раза, ни реальным возможностям федерального бюджета, вполне позволявшим осуществить это требование, тем самым увеличив зарплату интеллигенции в 2005 – 2007 гг. почти в 3,5 раза ($100\% + 50\% + 150\% \times 0,5 + 225\% \times 0,5 = 337,5\%$), т.е. примерно до уровня 1989 г. по отношению к прожиточному минимуму. Квазисоциальность данного заявления заключается именно в том, что, будучи по форме широкомасштабной программой повышения уровня жизни, по сути оно представляло собой фактор искусственного сдерживания роста доходов интеллигенции.

К особой группе квазисоциальных положений относятся такие идеи президентских посланий, которые, являясь правильными по сути, не правомерно гипертрофируются исполнителями, и при этом конкретная частная задача подменяет общую цель. На взгляд автора, именно так случилось с идеей обеспечения конкурентоспособности отечественного образования. Цитирую Послание от 10 мая 2006 г.: *«России нужна конкурентоспособная образовательная система. В противном случае мы столкнемся с реальной угрозой отрыва качества образования от современных требований. Необходимо в первую очередь поддержать те высшие учебные заведения, которые реализуют инновационные программы, в том числе путем закупки для вузов новейших отечественных и зарубежных образцов оборудования»⁴⁷³.*

Совершенно очевидно: в условиях (1) рыночной экономики (капитализма) и (2) её глобализации образование (особенно профессиональное) неизбежно отчасти превращается в бизнес и становится сферой конкуренции между образовательными организациями и странами. Более того, оно в значительной (а в перспективе – в решающей) мере определяет и конкурентоспособность экономики в целом. Именно стремление обеспечить конкурентоспособность образования, включая доходы от продажи образовательных услуг, во многом определило подписание Болонского соглашения и весь последовавший за ним Болонский процесс.

Однако отсюда вовсе не следует, что задача повышения конкурентоспособности отечественного образования должна представляться как главная цель образовательной политики и образовательного законодательства. Между тем в профильном комитете Госдумы четвёртого созыва и на целом ряде научных конференций и практикоориентированных семинаров автору приходилось наблюдать именно такую подмену.

В действительности о конкурентоспособности образования можно говорить в двух взаимосвязанных, но не вполне совпадающих значениях:

- конкурентоспособность (в частности, по отношению к иностранным образовательным учреждениям) на рынке образовательных услуг, т.е. привлекательность образовательных учреждений для тех или иных групп населения, их готовность оплачивать собственное образование именно в данном учреждении, престижность диплома и т.п.;

- конкурентоспособность специалистов, выпускаемых образовательным учреждением, на рынке труда, т.е. качество образования, включая его фундаментальные основы и практикоориентированность.

Иными словами, понятие конкурентоспособности в собственном смысле слова относится преимущественно к образованию профессиональному. В переносном смысле о конкуренции образовательных систем можно говорить и в отношении общего образования

⁴⁷² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. – 2005. – 26 апреля. – № 86

⁴⁷³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. – 2006. – 11 мая. – № 4063

в том случае, когда проводятся сравнительные международные исследования (TIMSS, PIRLS, PISA, сравнительные показатели IQ и т.п.). Однако в посланиях президента речь шла явно не об этом.

Стоит также отметить, что хотя для системы профессионального образования задача подготовки высококвалифицированного специалиста является ведущей, оно никак не может редуцироваться к её решению, но должно реализовать (пусть даже в меньшем объёме, чем общее образование) также и цели формирования гражданина и многостороннего развития личности, способной к самореализации. Представление же о конкурентоспособности как интегральной цели отечественной образовательной политики и в этом отношении резко ограничивает её содержание, выступая как очередное свидетельство перекоса в сторону рыночного прагматизма, его приоритета перед фундаментальными вне рыночными ценностями.

И наконец, в изложении президента квазисоциальный характер приобрело абсолютно верное, с точки зрения задач образовательной политики, предложение: *«Поддерживаю инициативу наших предпринимателей – финансирование крупнейших университетов посредством специальных фондов развития и формирование системы образовательных кредитов. И здесь следует продумать вопрос о совершенствовании законодательства, стимулирующего такие расходы и создающего необходимые гарантии»*, высказанное в послании 2006 г.⁴⁷⁴ Именно такой характер придаёт этому предложению её расшифровка главой государства: *«Специально не говорю «государственные гарантии», но гарантии должны быть, и Правительство может организовать такую работу и создать такие механизмы»*⁴⁷⁵.

Как известно, во всём мире частные инвестиции в образование стимулируются именно налоговыми льготами. Решения о введении таких льгот принимаются на уровне законодательства, т.е. представляют собой именно государственные гарантии. Поскольку в России налоговые льготы для инвесторов в образование сведены к минимуму, причём на так называемом равенстве субъектов налогообложения в своё время настаивал сам Президент, его поручение правительству найти механизмы, гарантирующие инвестиции в образование, однако таким образом, чтобы эти гарантии не были государственными, по существу представляло собой квадратуру круга и практически реализовано не было:

- налоговые льготы образовательным учреждениям и инвесторам образования не возвращены;

- Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» от 30.12.2006 № 275-ФЗ (т.е. о создании эндаунтов) реализуется очень медленно;

- Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» с точки зрения социальной образовательной политики вообще должен оцениваться негативно⁴⁷⁶.

3. Наконец, в составе третьей группы президентских установок, имеющих **антисоциальный характер**, рассмотрим четыре наиболее существенные.

Во-первых, в Послании 2003 г. президент повторил высказанное им ранее обвинение в адрес депутатов парламента, которые в виде законов установили социальные обязательства государства на сумму в 6,5 трлн рублей в год⁴⁷⁷, что в два раза больше консолидированного бюджета страны. Практические шаги со стороны правительства

⁴⁷⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. – 2006. – 11 мая. – № 4063

⁴⁷⁵ Там же

⁴⁷⁶ См. § 1 главы 13

⁴⁷⁷ Расчёт этой суммы, скорее всего, либо не производился, либо является весьма приблизительным. Косвенных доказательств тому два: с одной стороны, в отличие от самой суммы затрат, он не публиковался в массовой печати, а с другой – «цена» закона «о монетизации» в федеральном бюджете 2005 г. оказалась примерно в 3 раза выше первоначально запланированной правительством.

последовали вполне оперативно: уже через год оно инициировало законопроект, получивший впоследствии официальное обозначение ФЗ № 122 от 22.08.2004⁴⁷⁸.

Во-вторых, в том же Послании 2003 г. президент мимоходом повторил известную установку авторов Налогового кодекса о равенстве субъектов налогообложения. И в данном случае последствия не заставили себя ждать: с 1 января 2006 г. отменены льготы по земельному налогу и налогу на имущество для организаций социальной сферы и социально ориентированного бизнеса, включая образовательные учреждения.

В-третьих, продолжая монетаристскую линию, в Послании 2004 г. президент утверждал: *«...достижение оптимального уровня госрасходов... должно стать базовым принципом экономической политики... Правительству надо прежде всего провести реструктуризацию огромной сети бюджетных учреждений..., изменив порядок их финансирования и сам статус... таких учреждений»*⁴⁷⁹.

Очевидно, что понятие оптимального уровня госрасходов, по меньшей мере, дискуссионно в научном и политическом отношениях, однако по факту это утверждение трактуется как основание политики сохранения гигантского Стабилизационного (ныне – Резервного) фонда. Точно так же «реструктуризация» в переводе с постсоветского новояза означает сокращение, ликвидацию и т.п., причём и эта установка активно реализуется с 2005 г. Наконец, об изменении статуса бюджетных учреждений посредством их превращения в АУ речь пойдёт ниже⁴⁸⁰. В данном случае важно лишь отметить, что это единственная из антисоциальных установок президентского послания, которая не была реализована в течение более чем двух лет со времени «озвучивания».

Наконец, в-четвёртых, в том же Послании 2004 г. президентом был задан вызвавший широкий общественный резонанс риторический вопрос: *«...по сравнению с советским периодом почти утроился прием в вузы, и число поступающих в них фактически сравнялось с числом выпускников средних школ. Ну кому это надо?»*⁴⁸¹.

Интересно отметить, что лишь двумя годами ранее в Послании 2002 г. президент говорил нечто совсем другое, едва ли не противоположное: *«Люди увереннее смотрят в завтрашний день – многие начинают строить долгосрочные личные планы, стремятся получить образование и новые профессии. И, видимо, не случайно, что прошлый год был для России рекордным по числу студентов»*⁴⁸². Как видим, рекордное число студентов в данном контексте оценивается явно положительно – как доказательство роста позитивных социальных ожиданий и жизненных планов.

Действительно, как уже отмечалось, количество студентов в стране – едва ли не единственный социальный показатель, по которому Россия обогнала собственное советское прошлое. В расчёте на 10 тыс. населения в 1980 г. их было 221, причём все учились бесплатно, а в 2004, когда президент задавал риторический вопрос, – 450, из них на бюджетной основе – 204.

Иными словами, в постсоветский период страна пережила рост не числа студентов вообще, но числа внебюджетных студентов, которые бюджету не только ничего не стоят, но, напротив, приносят доход, причём двумя способами: с одной стороны, в виде налогов, которыми облагаются вузы, а с другой – в виде экономии на пособиях по безработице, которые пришлось бы платить значительной части молодых людей, если бы они отказались от учёбы. Напомню: во всех странах с рыночной экономикой основным контингентом безработных остаются либо люди предпенсионного возраста, либо молодёжь.

В своё время автор пытался ответить на риторический вопрос президента в газете «Педагогический вестник»:

⁴⁷⁸ См. § 1 главы 9

⁴⁷⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. – 2004. – 27 мая. – № 109

⁴⁸⁰ См. § 1 главы 13

⁴⁸¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. – 2004. – 27 мая. – № 109

⁴⁸² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. – 2002. – 19 апреля. – № 71

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

Во-вторых, «это надо» обществу. По официальным оценкам, средний уровень образованности граждан страны в пересчёте на количество лет обучения по сравнению с советским периодом упал примерно на 2 года. По американским данным примерно 15-летней давности, лица с высшим образованием, составляя в США около четверти активного населения, создают не менее половины всего валового внутреннего продукта»⁴⁸³.

Несмотря на всё это, установка президента была немедленно реализована в виде сокращения бюджетного набора в федеральные вузы⁴⁸⁴ за три года в общей сложности на 25%. Это прямо противоречит официально объявленным целям реформы образования, среди которых доступность и качество. Очевидно: бюджетное образование для лиц с низкими и средними доходами доступнее, чем небюджетное, и к тому же в среднем по качеству до сих пор его превосходит.

Выходя за рамки периода, анализу которого посвящена книга, отметим, что первый вице-премьер Правительства РФ и на момент заявления кандидат в президенты Д. Медведев официально высказался против сокращения бюджетных мест в вузах. *«Мы бюджетные места сокращать не должны. Государство не ставило задачу превратить бюджетные места в платные»*, – сказал Медведев в беседе со студентом-строителем во время посещения нового жилого микрорайона в Тюмени. *«Количество бюджетных мест должно расти, и обязательно надо сохранить то, что есть»*.⁴⁸⁵

Одно из трёх: либо куратор приоритетного национального проекта «Образование» не владел материалом; либо кандидат в Президенты полагал, что этот материал не известен широкой общественности; либо, наконец, Минобрнауки неверно истолковало установку Президента В. Путина и действовало вопреки задачам, поставленным государством. Разумеется, последнее из этих предположений является и наименее вероятным.

Подведём итоги.

1. В любой современной политической системе ежегодные послания главы государства парламенту страны призваны манифестировать стратегию её развития, как минимум, на краткосрочную перспективу, а в оптимальном варианте – годичную программу реализации долгосрочной стратегии. Послания Президента России 2001-2007 гг. в части, относящейся к образовательной политике, системно разработанной стратегии развития отечественного образования не содержат.

2. В посланиях отражается борьба не только демократического и антисоциального направлений в образовательной политике, но в ещё большей степени – борьба различных политических линий и группировок во властвующей элите. Именно поэтому они включают синкретический набор образовательно-политических установок – от левоцентристских (социальных) до откровенно правых (антисоциальных).

3. С точки зрения образовательно-политической линии, позиция президента не отличается качественно от позиции правительства, ибо в обоих случаях доминирует элитарное (антисоциальное) направление этой политики. Это, в частности, выражается в следующем:

- социально ориентированные установки президентских посланий в большинстве случаев остаются декларациями, тогда как установки антисоциальные (за исключением единственного упомянутого случая) исполняются неукоснительно;
- основные антисоциальные законодательные инициативы правительства (включая ФЗ № 122 от 22.08.2004) фактически соответствуют установкам президентских посланий;
- известно немало случаев отклонения президентом (в форме, непосредственно установленной Конституцией, либо посредством представления отрицательных

⁴⁸³ Смолин О.Н. Ну, кому это надо? // Педагогический вестник. – 2004. – 1-30 июня. – № 11-12. – С. 2.

⁴⁸⁴ См. главу 11

⁴⁸⁵ www.vesti.ru

заключений на законопроект) инициатив социального характера в области образовательного законодательства (в том числе федеральные законы «О дополнительном образовании», «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья» и др.). Однако не известно ни одного случая отклонения президентом инициатив в области образовательного законодательства по причине их антисоциальной направленности.

4. Таким образом, распространённое в массовом сознании и сознании политических элит представление о принципиальном различии линии Президента России В. Путина и Правительства РФ в области образовательной политики фактически данными подтверждено быть не может⁴⁸⁶.

⁴⁸⁶ Что касается Посланий Федеральному Собранию РФ Президента Д.А. Медведева, то их анализ помещён в приложениях к книге «Школа не имеет права быть ветхой» и «Почти всё – кроме самого главного»

Глава 11. Первый этап контрреформы: концептуальные построения правительства

Как уже отмечалось, в период контрреформы образования роль исполнительной власти в образовательной политике изменилась непринципиально. В треугольнике властных органов «президент – парламент – правительство» именно правительство, с формальной точки зрения, осталось наиболее активным и последовательным проводником элитарного направления в образовательной политике. Однако различия между «углами треугольника» (прежде всего, между позициями законодательной и исполнительной властей) значительно сократились. В феврале 2005 г., когда Государственная Дума обсуждала вопрос о недоверии правительству, наступил даже момент, когда не только часть населения, но и некоторые политические эксперты всерьёз ожидали существенных изменений внутриполитического курса власти⁴⁸⁷.

Если, учитывая полное подчинение федерального правительства Президенту страны, можно говорить о собственно правительственной образовательной политике, то в рассматриваемый период её главные особенности сводятся к следующим.

Первая особенность – *«преодоление существенных различий»* между *правительством и парламентом* (точнее, парламентским большинством) по вопросам социальной политики вообще, образовательной политики – в частности. Эта тенденция весьма определенно наблюдалась уже в Третьей Госдуме на этапе образования так называемой большой четвёрки, т.е. блока четырёх фракций («Единство – Единая Россия», «Отечество – Единая Россия», группы «Народный депутат» и «Регионы России»)⁴⁸⁸. Однако окончательно она оформилась в Госдуме четвёртого созыва, где «партия власти», получив на выборах 222 места, сумела сформировать фракцию, превышающую 300 депутатов (более двух третей всего состава палаты).

На протяжении работы Четвёртой Думы лидеры этой фракции, подобно PR-менеджерам из администрации президента, неоднократно стремились создать в массовом сознании впечатление, что эта фракция упорно борется с правительством за социальную направленность внутренней политики государства. Однако, как и в первом случае, эта PR-кампания имела мало общего с действительностью.

Во-первых, и правительство, и парламентская фракция представляли (и в настоящее время представляют) одну и ту же партию, которая, если и ведёт бой, то только с собственной тенью. Самое большее, о чём может идти речь, это уже упоминавшаяся борьба различных групп бюрократии в рамках одного политического направления.

Во-вторых, стенограммы заседаний правительства и Госдумы, а также личные наблюдения автора показывают, что эта «борьба» открыто велась лишь в единичных случаях, немногим чаще – на заседаниях комитетов, а по преимуществу – в закрытом режиме личных переговоров руководителей различных правительственных и парламентских структур. Другими словами, функционеры правящей партии, представляющие различные ветви власти, предпочитали публично демонстрировать единство позиций, а вовсе не их расхождение.

В-третьих, известны крайне немногочисленные случаи, когда думская фракция «партии власти», как правило, под давлением образовательного сообщества смягчала некоторые законодательные предложения правительства (так было, например, при обсуждении проекта закона о «монетизации»). Однако известны и случаи прямо противоположного свойства: например, уже упоминавшаяся история о том, как Председатель думского Комитета по образованию и науке Н. Булаев настоял на понижении ранга Федеральной программы развития образования (с уровня документа,

⁴⁸⁷ См. статью автора «Самое дорогое в мире образование», размещённую в приложении к настоящему изданию

⁴⁸⁸ В действительности по большинству вопросов к «четвёрке» присоединялись фракции ЛДПР и СПС, а потому критики, используя языковую двусмысленность, нередко называли этот думский блок «кремлевской шестёркой».

утверждаемого законом, до уровня обычной федеральной целевой программы), или отрицательный отзыв правительства на первый вариант законопроекта всё того же Н. Булаева о фактическом назначении ректоров⁴⁸⁹.

Наконец, в-четвёртых, и главное: наличие у одной партии парламентской фракции, по численности превышающей две трети состава парламента, позволяет ей вместо того, чтобы вести «упорную борьбу с антисоциальным правительством», принимать самостоятельные решения в соответствии с собственными предвыборными обещаниями. Смысл же политического мифа о такой борьбе предельно прост: депутатам от «партии власти» приходится всегда помнить о новых выборах, тогда как, согласно известному афоризму, правительство, как родину, не выбирают, и, следовательно, на него можно переложить ответственность за все «непопулярные» решения и действия.

Вторая особенность правительственной политики данного периода, также упоминавшаяся в ином контексте, – *переход от революционной аномии и юридического нигилизма* (т.е. хронического неисполнения так называемых популистских законов) к *контрреформе законодательства*. Иначе говоря – возведение антисоциальной политики в закон⁴⁹⁰.

Третья особенность правительственной образовательной политики, имеющая субъективный характер, – это крайне *неустойчивая позиция руководства Минобрнауки*, по крайней мере, в первые два года его деятельности.

15 июня 2005 г., выступая на пленарном заседании Госдумы от фракции КПРФ в рамках правительственного часа «О мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации, по созданию нормативной правовой базы для реализации прав граждан Российской Федерации в получении общедоступного и бесплатного общего образования, профессионального образования, повышения качества и конкурентоспособности образовательных услуг», автор говорил: «Если быть объективным, то надо сказать, что новое Министерство образования и науки для российского образования ещё ничего особенно плохого сделать не успело, правда, и ничего особенно хорошего тоже, но уровень социального напряжения в образовательном сообществе мне напоминает середину 90-х годов, когда не платили зарплату, студенты и преподаватели замерзали на лекциях, а учителя брали в заложники чиновников от образования...

Причина той социальной напряженности, которая сложилась сейчас в образовательном сообществе, заключается в политике «без руля и без ветрил». В результате этой политики мы периодически наблюдаем на экранах, как студенты бросают яйца, пока еще свежие, православная общественность намеревается пикетировать Министерство образования и науки, академики впервые за почти триста лет существования академии свистят... Действительно, если посмотреть на принятые документы и последние высказывания министра, то правительство в отношении и образования, и науки ведет себя, как склонное к измене сердце красавицы.

Судите только по одному примеру: распределение ответственности между уровнями власти и бюджетной системы. По 122-му закону все вузы были переданы в федеральное ведение. Затем через полтора месяца в «Концепции участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования» объявили, что большую часть их нужно передать снова в регионы. То и другое вызывает серьезное напряжение. Что будет сейчас с федеральными вузами, общественность, к сожалению, так и не услышала. <...>

Если судить по тем документам, которые уже поддержаны Министерством образования, то выстраивается целая система нарастания неравенства возможностей в области образования, которую можно назвать образовательным апартеидом. Имеется в виду замена дошкольного образования «предшкольным», которая приведет реально к тому, что исчезнут конституционные гарантии права граждан на дошкольное образование. В документе о приоритетных направлениях содержатся предложения по частично платной средней школе. В документе об управлении имущественными комплексами предлагается то самое ГИФО, от которого министр, к счастью, сегодня отказался.

Позднее эти оценки пришлось ужесточить⁴⁹¹.

⁴⁸⁹ Законопроект № 235712-4 «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в части установления процедуры аттестации ректора высшего учебного заведения), внесён депутатом Государственной Думы Булаевым Н.И. 11.11.2005, отозван в феврале 2006 автором в связи с отрицательным отзывом Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2006 г. № 359п-П44.

⁴⁹⁰ Подробнее см. главу 1 и § 1 главы 8 настоящей работы

⁴⁹¹ См. главу 17

Следует отметить, что непрофессионализм руководства профильного министерства и его консультантов играл в образовательной политике двоякую роль, с одной стороны, провоцируя необоснованное напряжение в образовательном сообществе, а с другой – тормозя практические действия, которые при тех же идеологических установках, но более высоком профессиональном уровне исполнителей могли бы оказаться для системы образования много опаснее.

Четвёртая особенность образовательной политики правительства, непосредственно вытекающая из предыдущей, состоит в том, что *действия профильного министерства в начальный период контрреформы*, в отличие от действий Минфина и Минэкономразвития, *имели по преимуществу «креативно-концептуальный» характер*, ограничиваясь принятием разного рода документов, предназначенных для определения позиции прежде всего самого нового министерского руководства. Именно эти концептуальные документы, преимущественно, и будут рассматриваться в рамках данной главы.

§ 1. Концептуально-имущественный фетишизм («Концепция участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами организаций, осуществляющих действия в сфере образования»)

«Концепция участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования» (далее – «Концепция») была в основном одобрена коллегией Минобрнауки в августе 2004 г. и в октябре того же года согласована с руководством Российского Союза ректоров (далее – РСР). Она не вызвала столь бурной общественной реакции, как аналогичный документ, разработанный для сферы науки. И если в связи с подготовкой последнего ряд видных ученых – членов РАН требовали даже отставки министра, то на заседании Совета РСР 25 октября 2004 г. наиболее радикальным оказалось предложение о созыве в декабре того же года съезда ректоров. Однако и оно было решительно отвергнуто большинством. Между тем направленность и основные идеи обеих «концепций» совпадают и радикально не изменились в процессе их доработки академиками и ректорами. Сама же «Концепция», хотя и была заявлена как ориентир для управления федеральным имуществом в сфере образования, в действительности представляет собой едва ли не центральный блок стратегии образовательной политики Министерства образования и науки.

Автору этих строк довелось участвовать в обсуждении Концепции дважды: в первый раз – 30 сентября 2004 г. в Институте образовательной политики «Эврика» при участии его ректора А. Адамского, заместителя министра образования и науки А. Свиноаренко, представителей организаций «Деловая Россия» (выражающей интересы крупного бизнеса) и «Опора России» (объединяющей бизнесменов среднего «калибра»), а также журналистов; во второй раз – 25 октября в МГУ на уже упоминавшемся Совете РСР при участии министра образования и науки А. Фурсенко.

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

1.1. «Позитив» – по максимуму

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

«Стратегическими целями участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных организаций в сфере образования» в «Концепции» были объявлены:

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

обеспечение экспериментальной деятельности в образовании, комплексная модернизация образования)»⁴⁹².

Цели эти выглядят более чем привлекательно, если, конечно, отвлечься от того обстоятельства, что они никак не могут быть достигнуты посредством управления имущественными комплексами, но представляют собой по сути целевые установки стратегии образовательной политики в целом.

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

1. Изменилось название документа. В первой своей редакции он претендовал на определение стратегии управления образовательными организациями в целом, в окончательной редакции – лишь имущественными комплексами этих организаций. Такая перемена может быть оценена двояким образом. С одной стороны, обновленный документ более соответствует своему названию, ибо по отношению к прежней его версии возникал естественный вопрос: можно ли управлять организациями, практически ничего не предлагая по части управления персоналом? С другой стороны, поскольку совершенно очевидно, что образовательные организации – это лишь одна из подсистем системы образования, а их имущественные комплексы – лишь один из элементов этой подсистемы, причём отнюдь не системообразующий и не подсистемообразующий, в отношении нового текста «Концепции» возникают сразу два вопроса:

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

2) почему «Концепция» была принята раньше подготовленного Министерством документа «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации» и фактически определила ряд его важнейших позиций? Вряд ли известный лозунг: «кадры решают все», признанный справедливым едва ли не большинством научных школ в области менеджмента, может быть заменён на сомнительный: «имущество решает всё».

2. В доработанной редакции из текста «Концепции» был исключен ряд положений, по мнению руководства РСР, угрожавших российской системе образования и правам граждан в этой области. Согласно отчёту руководителя совместной рабочей группы ректора (ныне – президента) Академии труда Н. Гриценко, среди таких положений были формулировки о разгосударствлении организаций в сфере образования. Интересно, что ту же мысль независимо друг от друга формулировали зам. министра А. Свиноаренко и президент РСР В. Садовничий.

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

«Этот тип образовательных учреждений предусматривает тесную связь с реальной экономикой, работу на потребителя. Соответственно, механизмы управления такими организациями должны иметь рыночную природу. В ходе проведения реструктуризации эти учреждения целесообразно преобразовать в открытые акционерные общества с существенной долей акций, находящихся в собственности Российской Федерации на уровне блокирующего пакета. Эта временная мера позволит сохранить необходимый объем образовательных услуг по повышению квалификации и переподготовке кадров, но будет способствовать, в то же время, становлению развитой рыночно ориентированной системы непрерывного профессионального образования... В

⁴⁹² www.mon.gov.ru/work/nti/dok/gsn/koncep.doc

собственности под управлением Российской Федерации целесообразно сохранить ограниченное количество учреждений дополнительного профессионального образования, осуществляющих переподготовку руководящих кадров системы образования и способствующих тем самым реализации определенной государственной политики в сфере образования»⁴⁹³ (подчёркивание наше – прим. автора).

В переводе на общедоступный язык этот текст означает, что:

- 1) систему дополнительного профессионального образования в России предполагалось приватизировать в форме акционирования;
- 2) акционированы должны быть абсолютное большинство образовательных учреждений данного типа;
- 3) государственное регулирование в виде блокирующего пакета акций рассматривалось лишь как временная мера, после чего акции должны свободно обращаться на рынке.

Быть может, авторы «Концепции», подобно некоторым современным китайским теоретикам, полагали, что акционирование – это не приватизация? Однако, если для последних такая трактовка идеологически оправдана (они пытаются доказать, что продолжают строить социализм), то для российских суперрыночников аналогичный подход выглядит более чем странно. Ведь большинство из них, превратившись из догматических марксистов в вульгарных марксистов наизнанку, в явной или неявной форме утверждают: корень всех проблем в смене формы собственности и собственника (чем меньше госсобственности, тем лучше). Поэтому разработчикам Концепции, казалось бы, нет никакой необходимости скрывать истинные намерения.

Другим важнейшим положением, исключённым из первоначального текста «Концепции», совместная рабочая группа справедливо признала идею перехода на двухуровневую систему высшего образования. Действительно, хотя такой переход предусматривается Болонской конвенцией, эта проблема не имеет ровным счётом никакого отношения к управлению имущественными комплексами и должна решаться крайне осторожно с учётом позитивных традиций отечественной высшей школы⁴⁹⁴.

3. Совместная рабочая группа Минобрнауки и РСР дополнила Концепцию рядом положений социозащитного характера, в том числе:

- о необходимости ориентировать управление на образование как социально значимое благо, а не только рыночную услугу (правда, о социально значимом благе в документе упоминается один раз, а о рыночной услуге – постоянно);
- о необходимости сохранения единства образовательного пространства (правда, о механизмах такого сохранения в условиях передачи большей части учебных заведений в регионы можно лишь догадываться);
- о законодательном установлении порядка реорганизации образовательных учреждений при участии институтов гражданского общества в качестве страховки от субъективизма и непродуманных экспериментов (правда, такие механизмы так и не были прописаны в нормативно-правовых актах, а Федеральный закон от 16.05.1995 № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» с 1 января 2005 г. был отменён) и т.п.

К тому, что в качестве «позитива» отметила совместная рабочая группа, можно добавить изредка встречающиеся предложения по смягчению тех мер, которые в то время предприняло Правительство РФ в отношении образовательных учреждений. Пример такого рода – идея в качестве переходной меры поддерживать учебные заведения, передаваемые в регионы, субвенциями из федерального бюджета (Минфин утверждал, что соответствующие средства предусмотрены в налоговой базе регионов, но сами регионы, как правило, этого не подтверждали).

⁴⁹³ www.mon.gov.ru/work/nti/dok/gsn/koncep.doc

⁴⁹⁴ См. § 4 главы 13

Однако всё это не изменило общего характера документа и его смысловой направленности.

1.2. Критический «объектив»

Отдав дань установке на «позитив», пора вспомнить и о том, что задача любого действительного исследования – не апология, но объективный анализ. Это вдвойне справедливо в том случае, когда речь идёт о дискуссии вокруг предмета, представляющего не чисто теоретический интерес, но способного повлиять на судьбы тысяч организаций и миллионов людей.

Перейдём к непредвзятому и хладнокровному выявлению слабых сторон Концепции, включая риски, пробелы и даже пороки.

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

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

II. Концепция, в качестве необъявленной аксиомы, исходит из того, что оптимизация участия Российской Федерации в управлении государственными организациями в сфере образования тождественна сокращению такого участия. Именно в этой связи авторы предложили передавать федеральные образовательные учреждения в ведение субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, изменять их организационно-правовую форму, а в некоторых случаях – акционировать и т.д.

При этом в качестве аргументации обычно использовались следующие формулы: «государство «устало» от экономики»; «экономика России не выдерживает образования» и др.

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

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

Например, передача образовательных учреждений в ведение субъектов Российской Федерации с точки зрения абстрактно понимаемой теории управления выглядит вполне логично, соответствуя известному принципу приближения объекта управления к его субъекту. Вот только многие руководители и коллективы образовательных учреждений относились и относятся к такой передаче с тревогой. В отличие от теоретиков – творцов Концепции, они прекрасно понимают, что у новых «субъектов» много хуже обстоят дела и с деньгами, и с кадрами, но зато возможности бюрократического произвола, как и при Александре Герцене, растут пропорционально квадрату расстояния от столицы.

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

Аргументы в пользу нововведения давно известны: поскольку Главное ГПУ Президента не желает расширять права государственных учреждений, а Минфин – самостоятельность бюджетных организаций, к числу которых, согласно Бюджетному кодексу, образовательные учреждения относятся, остаётся одно – отказаться от скрывающей организационно-правовой формы и «добыть свободу» путём перехода в новые формы, специально для этих целей разработанные.

Выступая на Совете Союза ректоров 25 октября 2004 г., один из главных идеологов новеллы Я. Кузьминов заявил даже, что статус автономного учреждения в разработанных законопроектах прописан примерно так же, как был прописан статус государственного или муниципального образовательного учреждения в Законе РФ «Об образовании» (пока, добавим от себя, этот закон не подвергся сначала «утеснению» со стороны Гражданского и Бюджетного кодексов, а затем и радикальному «урезанию» в период принятия летом 2004 г. законодательного акта, получившего № 122-ФЗ).

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

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

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

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

Перечисленные риски многократно перевешивают степень расширения свободы, обещанную тем, кто преобразует образовательные учреждения в новые организационно-правовые формы. Вообще, если правительство так настойчиво заботится о расширении самостоятельности образовательных организаций, совершенно не понятно, зачем оно так резко сузило эту самостоятельность, «продавливая» через Госдуму всё тот же 122-ФЗ и тем самым на порядок увеличивая трудности, которые теперь намечается преодолеть⁴⁹⁵.

⁴⁹⁵ Подробнее см. § 1 главы 13.

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

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

- значительная часть (если не большинство) высокотехнологичных предприятий, включая ВПК, даже к 2008 г. не восстановили уровня производства 1989 г. и не имеют достаточных средств для переподготовки работников, хотя именно в этом секторе экономики переподготовка необходима в наибольшей степени;

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

- стимулы переподготовки кадров, предусмотренные для работодателей действующим законодательством, крайне слабы. Они ограничиваются лишь малоэффективной льготой по налогу на прибыль. Более того, исключив из Закона РФ «Об образовании» статью 40, Федеральный закон № 122 («о монетизации») ликвидировал один из таких стимулов в виде обязательного отчисления работодателем определённой доли фонда оплаты труда на переподготовку работников. В настоящее время Россия остаётся едва ли не единственной страной в Европе, где образование взрослых не регулируется на законодательном уровне⁴⁹⁶.

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

V. Концепция содержит *перечень критериев «сохранения участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных образовательных организаций»*. Приведём их с небольшими сокращениями.

Основные критерии:

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

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

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

4. Организация является специальным образовательным учреждением для детей с девиантным поведением»⁴⁹⁷.

Дополнительные критерии:

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

⁴⁹⁶ См. § 3 главы 8.

⁴⁹⁷ www.mon.gov.ru/work/nti/dok/gsn/koncep.doc

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

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

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

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

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

Продолжим цитирование: «В остальных случаях в управлении имущественными комплексами организаций, соответствующих дополнительным критериям, Российская Федерация сохраняет свое участие в той мере, в какой обеспечивается контроль за процедурами реорганизации образовательных организаций и влияние на профиль их деятельности. Эти организации в установленном законодательством Российской Федерации порядке могут быть реорганизованы в формы автономных учреждений (АУ) или государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организаций (ГМАНО)»⁴⁹⁸.

Столь подробное цитирование потребовалось автору для того, чтобы показать, что, несмотря на тщательное описание, этот текст оставляет без ответа, как минимум, следующие вопросы:

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

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

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

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

VI. Не понятно, как можно было рассматривать вопрос об управлении имуществом в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, совершенно обходя такую важнейшую составляющую этого имущества, как финансы. Строго говоря, любая реформа в бюджетной сфере невозможна без ответа на вопрос, сколько денег под неё готово выделить государство.

⁴⁹⁸ www.mon.gov.ru/work/nti/dok/gsn/koncep.doc

VII. По меньшей мере неоднозначно была воспринята в образовательном сообществе, в особенности коллективами и ректорским корпусом провинциальных учреждений высшего образования, идея ведущих вузов. Реакция образовательного сообщества на эту инициативу всегда была двойственной. Большинство провинциальных ректоров, с которыми автору приходилось ее обсуждать, исходили из следующего: если государство готово выделить ведущим вузам дополнительные финансовые средства при увеличении бюджетного финансирования всех высших учебных заведений без исключения, с идеей можно согласиться; если же произойдёт лишь перераспределение средств в рамках существующего «тощего» бюджета, это приведёт к обескровливанию большинства вузов и усилению неравенства прав граждан в области образования.

VIII. По прошествии нескольких лет с высокой достоверностью можно утверждать: основные результаты реализации Концепции оказались прямо противоположными заявленным целям: не расширение доступности образования, но, напротив, его коммерциализация в условиях низких доходов населения, и, следовательно, ограничение права на образование для лиц с низкими доходами; не качественный рост человеческого потенциала, но стагнация (или даже относительное снижение) его уровня; движение не в направлении постиндустриального общества, но механическое приспособление образования к примитивному рынку и сырьевому характеру экономики.

IX. Всё сказанное позволяет судить о подлинном смысле и предназначении Концепции. Как часто бывает в жизни, в данном случае теоретическая узость стала производной и одновременно обоснованием вполне практического интереса. В конце 2004 г. во многих городах страны немало коммерческих структур с нетерпением ожидали возможности купить за бесценок здания ПТУ и ссузов, передававшиеся в ведение регионов. В перспективе Концепция способна прибавить к ним здания части вузов и учреждений дополнительного профессионального образования.

Раздел и передел чужой собственности – это и есть «великая тайна» российских «реформ», начиная с 1991 г. Тот факт, что содержание «Концепции» ограничивалось даже не всем имуществом, но только основными фондами образовательных организаций, отнюдь не случаен: имущественный фетишизм теоретиков вполне совпадал с практическим интересом общественных групп, желающих в очередной раз при помощи государства обогатиться за счёт труда предшествующих поколений.

* * *

В момент, когда пишется эта книга, последствия принятия «Концепции участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами организаций, осуществляющий деятельность в сфере образования» определились не вполне:

- некоторые её идеи активно воплощаются в жизнь («реструктуризация» и «оптимизация» сети учреждений, осуществлявших деятельность в сфере образования);
- другие осуществляются по сокращённой программе (Федеральный закон «Об автономных учреждениях» вступил в силу, тогда как рассмотрение аналогичного законопроекта о ГАНО в правительстве отложено на неопределённый срок);
- наконец, от части положений «Концепции» Минобрнауки, похоже, отказалось, по крайней мере, временно (передача в регионы большей части вузов).

В целом, значение «Концепции» в истории образовательной политики определяется тем, что она оказалась, с одной стороны, первым стратегическим документом правительства М. Фрадкова в этой области, а, с другой – первым «пробным шаром», показавшим исполнительной власти, что уровень сопротивления образовательного сообщества попыткам неадекватной реорганизации системы значительно снизился. На этапе контрреформы образования ведущие структуры этого сообщества, включая Российский союз ректоров и ЦК профсоюза работников образования и науки, пытаются лишь частично смягчить те меры, которые прежде решительно отвергали.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Совершенно справедливым был и призыв министра образования и науки: «всем нам нужно меняться», но с одним уточнением: меняться следует к лучшему»⁴⁹⁹.

⁴⁹⁹ Смолин О.Н. Имущественный фетишизм // Народное образование. – 2004. – № 10. – С. 18

§ 2. Приоритеты образовательной политики: ревизия без обновления

Как уже отмечалось, «Концепция управления имущественными комплексами в образовании» была принята в нарушение логики стратегических разработок. Однако вскоре правящая образовательно-политическая элита попыталась эту логику восстановить, предложив общую стратегию развития отечественного образования. На заседании 9 декабря 2004 г. Правительство России одобрило документ, названный «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации» (далее – «Приоритетные направления»).

Документ дважды обсуждался на Парламентских слушаниях (25 ноября 2004 г. в Совете Федерации и 9 декабря в Госдуме), которые весьма отличались друг от друга.

В Совете Федерации они проводились вовремя, при участии министра образования и науки А. Фурсенко и характеризовались конструктивно критическим духом. Председатель профильного комитета «палаты регионов» В. Шудегов сделал аналитический доклад, выдержанный в стиле социального, демократического направления в образовательной политике. Судя по тому, что в заключительном слове министр заметно смягчил позиции, Парламентские слушания бесследно не прошли.

Напротив, слушания в Госдуме проходили без министра, без серьёзной аналитики со стороны Председателя профильного Комитета Н. Булаева, а главное – во второй половине дня 9 декабря, т.е. после того, как в первой его половине правительство документ уже в основном одобрило, и, следовательно, слушания потеряли практический смысл.

Для описания процесса предварительной проработки документа воспользуюсь испытанным методом самоцитирования.

«Документ разрабатывался группой методологов. Его первая версия была представлена Совету Российского союза ректоров 25 октября 2004 года и имела несколько претенциозное название «Стратегия развития системы образования Российской Федерации» (далее – «Стратегия»). В ней торжественно провозглашалась «Целевая установка системы образования», которая состояла в том, чтобы *«сделать образование важнейшим ресурсом для реализации таких ценностных ориентиров, как:*

- свобода (максимально возможное удовлетворение гражданских интересов и потребностей)».

Само по себе это весьма, мягко говоря, странное заявление, ведь каждый, кто изучал философию в вузе, знает, что свобода отнюдь не сводится к удовлетворению интересов и потребностей, тем более только гражданских.

Как и следовало ожидать, за целями следовали задачи. Среди них: *«... доступность к качественному образованию (в том числе для малоимущих)».* – Задача хороша, но у авторов явные проблемы с русским языком: в школе учат, что слово «доступность» требует родительного, а не дательного падежа...

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

Обо всем этом можно было бы и умолчать, если бы изменился стиль подготовки следующего документа»⁵⁰⁰.

Ключевые проблемы стратегии образовательной политики, как того требуют принципы жизни гражданского общества и демократии, должны обсуждаться публично и, безусловно, такого обсуждения заслуживают. Однако, согласно достоверным источникам, за две недели до заседания правительства даже членов Президиума Российской академии образования не ознакомили с той структурой общеобразовательной школы, которая была

⁵⁰⁰ В текст статьи О.Н. Смолина «Крестики-нолики», опубликованный в журнале «Народное образование» № 1 за 2005 г., этот отрывок не вошёл

предложена правительству 9 декабря 2004 г. Более того, сама эта структура окончательно не была ещё определена. Члены думского Комитета по образованию и науке получили документ менее чем за 10 дней до его одобрения правительством. Абсолютному большинству образовательного сообщества он стал доступен лишь после 9 декабря. Трудно судить, что за этим стоит: неспособность разработчиков укладываться в срок, неуважение к многомиллионной образовательной общественности или модная с некоторых пор секретность вместо публичности. Однако независимо от ответа на этот вопрос, текст документа заслуживает самого подробного обсуждения.

2.1. Социально ориентированные приоритеты

«Приоритетные направления» оказались несколько лучше, чем «Стратегия развития системы образования Российской Федерации». К достоинствам этого документа по сравнению с его предшественником можно отнести следующие.

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

Однако, как уже отмечалось, правительство и большинство Госдумы четвёртого созыва, провозгласив в данном документе курс на непрерывное образование, полугодом ранее отклонили принятый предшественниками Федеральный закон «О дополнительном образовании», в котором те же идеи были сформулированы в гораздо более системной и социальной форме⁵⁰¹. Несколько месяцев спустя правительство и правящая партия рекламировали собственную аналогичную законодательную инициативу, однако она оказалась много слабее по содержанию и не коснулась дополнительного образования детей.

Во-вторых, позитивной оценки заслуживают и немногочисленные положения документа, относящиеся к гарантиям права на образование для отдельных категорий граждан, в том числе предложения:

- после специальной довузовской подготовки вне конкурса принимать и за государственный счёт обучать тех, кто полный срок отслужит в армии;
- финансировать на основе повышенных нормативов образование лиц с ограниченными возможностями здоровья. Правда, это, кажется, единственная идея в отношении таких лиц, посетившая авторов документа, хотя, по данным предыдущего Минобразования, в специальных образовательных условиях нуждается каждый десятый обучающийся⁵⁰².

Количество подобных предложений в «Приоритетных направлениях» весьма ограничено, и не они определяют «лицо» документа.

В-третьих, документом провозглашались самые благие цели, призванные вызвать сочувственный отклик в сердце каждого, кто учится, учит или обеспокоен будущим своих детей. Цитирую: «На современном этапе модернизации российского образования приоритетными направлениями государственной политики образования должны стать:

- формирование современной системы непрерывного профессионального образования;
- повышение качества профессионального образования;
- обеспечение доступности качественного общего образования;
- повышение инвестиционной привлекательности сферы образования»⁵⁰³.

⁵⁰¹ Подробнее см. § 3 главы 8

⁵⁰² Подробнее см. § 5 главы 8

⁵⁰³ <http://mon.informika.ru/edu-politic/priority/1183>

Однако следующий раздел документа, посвящённый механизмам реализации приоритетов, убеждает в том, что последствия осуществления новой стратегии окажутся прямо противоположными заявленным целям, прежде всего в обеспечении доступности качественного общего образования. Об этом свидетельствуют следующие сюжеты документа.

2.2. Образование без перспектив?

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

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

Ректор Высшей школы экономики Я. Кузьминов на думских слушаниях 9 декабря обосновывал целесообразность предложений Минобрнауки: поскольку школьные сборы всё равно существуют и составляют, по его данным, до 25% от бюджета школы, их следует узаконить и вывести из «тени» на «свет»⁵⁰⁴.

Приведу отрывок из собственного выступления на парламентских слушаниях в Совете Федерации.

«Некоторые идеи «Стратегии» содержат прямую угрозу понижения человеческого потенциала страны и раскола образовательного сообщества. Под благовидным предлогом сокращения учебной нагрузки школьников и учителей на 25%⁵⁰⁵ нам фактически предлагают введение всеобщего частично платного среднего образования с компенсациями для малообеспеченных семей. Возможно, часть директоров школ эту идею поддержат, зато абсолютное большинство родителей выскажутся против.

Позволю себе и здесь сослаться на мировой опыт. Возьмём в качестве примера США – идеал для отечественных ультралибералов и новое «светлое будущее» России. В этой самой западной из всех западных стран 90% детей учатся в государственной или муниципальной школе с бесплатными учебниками, разумеется, без всяких принудительных родительских доплат. Между тем, минимальная заработная плата в большинстве развитых стран составляет около тысячи долларов, тогда как в России – чуть более 20 долларов. Одновременно после правления Дж. Буша-младшего дефицит бюджета в США превысил 400 млрд. долларов, тогда как в России в 2001-2005 гг. профицит федерального бюджета приблизится к 1,5 триллионам рублей. Почему мы опять пытаемся экономить на детях?

Не говорю уже о том, что «адресные» субсидии в селе платить придётся практически всем поголовно, а, учитывая современные нравы, есть все основания полагать, что деньги эти просто пропьют.

Предложение о мнимом сокращении учебной нагрузки (т.е. оплачиваемых из бюджета учебных часов) для детей из семей с низкими и средними доходами явно ведёт к тому же результату, но уже в отношении пищи духовной»⁵⁰⁶.

Между тем, с самого начала легко было прогнозировать основные последствия псевдозаботы правительства по поводу «перегрузки» детей:

- понижение общего уровня школьного образования (за последние 15 лет Россия и без того в значительной степени утратила свои позиции в этой области);
- рост неравенства образовательных возможностей в зависимости от доходов семьи и места жительства;

⁵⁰⁴ Стенограмма парламентских слушаний на тему «Модернизация науки и образования как фактор инновационного развития экономики: проблемы законодательного регулирования». – Государственная Дума. – 2004. – 9 декабря

⁵⁰⁵ Тогда текст «Приоритетных направлений» ещё не был опубликован, и автору приходилось базироваться на устных заявлениях министра.

⁵⁰⁶ Стенограмма Парламентских слушаний. – Совет Федерации. – 2004. – 25 ноября.

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

- увеличение существующих поборов с родителей примерно в 2 раза, причём на законных основаниях;

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

Интересно отметить, что, выступая на пленарном заседании Госдумы 15 июня 2005 г., министр образования и науки решительно отказался от цитированного положения «Приоритетных направлений», равно как и от собственных заявлений на этот счёт. Так, на вопрос депутата А. Локтя о намерении ввести частично платное школьное образование министр А. Фурсенко ответил следующее: *«Никогда не ставился ни в каких наших документах вопрос о том, что мы ратуем за платное образование. Мы однозначно считаем необходимым сохранить принцип бесплатности общего образования. Когда речь идет об оплате каких-то дополнительных услуг, то это никакого отношения не имеет к сохранению бесплатности общего образования. Это будет сохранено, это абсолютно однозначная позиция, которой мы придерживались всегда и будем придерживаться дальше»*⁵⁰⁷.

Однако на парламентских слушаниях в Совете Федерации 25 ноября 2004 г. А. Фурсенко утверждал: *«Мы знаем, что одна из тяжелейших проблем сегодня – это зарплата учителя. С другой стороны, в образование на самом деле приходят небюджетные деньги. Поэтому мы считаем, так необходимо снижение недельной нагрузки учащихся, т.е. создание такой базовой учебной программы, которая была бы достаточной для получения соответствующего аттестата, и более того, поступления в вуз, снятие четверти сегодняшней нагрузки при сохранении ставки учителя по обеспечению этой нагрузки позволит, с одной стороны, ввести дополнительное обучение в школе, а с другой – не прямо повысить оплату учителя за счет предоставления этих дополнительных услуг.*

*Предоставление дополнительных платных услуг можно вводить только при условии адресной поддержки детей из малообеспеченных семей»*⁵⁰⁸.

В переводе с политического языка на общедоступный это означает:

а) снижать школьную нагрузку нужно не потому, что перегружены дети, но потому, что мало получают учителя;

б) вместо сокращённых бесплатных учебных часов предлагаются якобы дополнительные и, конечно, платные;

в) тем, кто не сможет платить, предлагаются «адресные субсидии» (видимо, речь идёт о семьях с доходами ниже официально установленного прожиточного минимума – не ясно, какого: в среднем по Российской Федерации или в каждом регионе).

Как видим, ноябрьская позиция министра была вполне однозначна и полностью противоположна июньской.

Закljučая сюжет, позволю себе две короткие автоцитаты из статьи «Ложь во спасение»: «Выступление и ответы министра на вопросы депутатов явно были выдержаны в успокоительных тонах. При этом, когда он говорил правду – это огорчало, когда же неправду – скорее, радовало. <...>

В жизни бывает не только горькая правда, но и сладкая ложь. Сладкая в прямом смысле, причём для уха каждого сторонника образования для всех. Похоже, одну (и не маленькую) победу образовательное сообщество уже одержало: официальная плата для всех за обучение ребенка в средней школы в ближайшее время в России введена не будет»⁵⁰⁹.

⁵⁰⁷ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 2005. – 15 июня.

⁵⁰⁸ Стенограмма Парламентских слушаний. – Совет Федерации. – 2004. – 25 ноября.

⁵⁰⁹ Смолин О.Н. Ложь во спасение // Вести образования. – 2005. – 1-30 июня. – № 11-12. – С. 2

2. Новая структура школьного стандарта, предполагающая две новации: включение в стандарт требований к условиям образовательной деятельности при одновременном исключении из него минимального содержания образования⁵¹⁰.

Первая из этих новаций заслуживает всяческой поддержки: невозможно добиться высокого качества подготовки выпускников при отсутствии необходимых условий образования. Эта идея представляется особенно важной после принятия правительственного закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ, которым образовательное законодательство было разрушено именно в части, призванной обеспечить уровень финансирования школы, зарплату и другие составляющие социального статуса педагога, а также социальные гарантии для учащихся. Как уже упоминалось, стандарт на условия образовательной деятельности предлагал ввести в закон ещё профильный комитет Третьей Госдумы. Однако тогда Минфин и главное ГПУ президента настаивали на том, чтобы это положение из законопроекта было исключено.

Вторая предложенная новелла – об исключении из стандарта минимального содержания образования – стандарт полностью разрушает. Именно она и была успешно реализована ФЗ от 01.12.2007 № 309-ФЗ, тогда как вопрос о введении стандарта на условия образовательной деятельности после его принятия так и остался нерешённым.

3. Двухступенчатое высшее образование: непрерывность – через разрыв?

Как уже отмечалось, «Приоритетные направления» провозгласили одной из главных целей образовательной политики формирование современной системы непрерывного профессионального образования. В качестве одного из путей реализации этой идеи рассматривался переход отечественных вузов на двухступенчатые образовательные программы и соответствующую структуру подготовки кадров. Возможность такой структуры («бакалавр – специалист» или «бакалавр – магистр») с 1996 г. была предусмотрена Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а её необходимость – Болонским процессом, к которому присоединилась Россия. О том, насколько жёстким является такое требование, речь пойдёт ниже⁵¹¹. Во всяком случае, к плюсам правительственного документа можно отнести то, что он допускал сохранение так называемого специалитета, т.е. возможности подготовки, наряду с бакалаврами и магистрами, также и специалистов в соответствии с традициями отечественной системы образования.

Однако и в данном случае «минус» многократно перевешивает «плюс». «Приоритетными направлениями» предусмотрен конкурсный отбор при переводе с первой ступени высшего образования на вторую. Более того, в одном из законопроектов, подготовленных группой И. Шувалова – Я. Кузьмина – Л. Яковсона, были обозначены и примерные пропорции: количество учебных мест для специалистов должно составлять не более 40%, а магистров – не более 30% от выпуска бакалавров. Оставляя экспертам в области классической и неклассических логик решение головоломки насчёт того, возможно ли в данном случае обеспечить непрерывность через разрыв, отметим лишь одно обстоятельство.

Поскольку «Приоритетными направлениями» предполагалось введение уже упоминавшегося конкурсного отбора, а также финансирование второй ступени высшего образования самими студентами (или их родителями) либо посредством образовательных кредитов (введение которых до настоящего времени находится в начальной стадии эксперимента), авторы документа явно стремились к созданию системы некой образовательной сегрегации в рамках вузов: полноценное образование – для сравнительно

⁵¹⁰ Развёрнутый анализ этих предложений выполнен в параграфе § 5 главы 13, посвящённом Федеральному закону «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта)»

⁵¹¹ См. § 2 главы 15

узкой группы студентов, а для остальных – образование, согласно диплому, высшее, но по качеству более чем среднее⁵¹².

4. ГИФО на основе ЕГЭ – новый фактор неравенства.

Поскольку тема образовательных ваучеров вообще и государственных именных финансовых обязательств – в особенности уже специально анализировалась автором⁵¹³, отметим лишь две новации, связанные с этим сюжетом, в «Приоритетных направлениях».

Во-первых, авторы документа предложили финансировать на основе ГИФО по преимуществу обучение бакалавров, тогда как вторая ступень высшего образования должна была реализовываться либо на основе прямой оплаты за обучение, либо на основе образовательных кредитов.

Во-вторых, и предшествующая итерация концепции ГИФО, и проводимый на её основе эксперимент содержали, как минимум, один очевидный плюс: предполагалось, что бюджет будет оплачивать обучение не менее половины всех студентов, получивших образовательные ваучеры. Однако из «Приоритетных направлений» это важное положение исчезло.

Правительственный документ не просто подтвердил сделанный ранее автором вывод о ГИФО как новом факторе неравенства в сфере образования, но, ещё более сокращая предполагаемую сферу бюджетного образования, как минимум, добавил к этому выводу неопровержимый аргумент. Ситуацию спасает только непоследовательность образовательной политики министерства: за прошедшие со времени принятия «Приоритетных направлений» годы эксперимент по введению ГИФО не только не расширяется, но, напротив, свёрнут⁵¹⁴.

5. Новые организационно-правовые формы образовательных организаций.

Продолжая линию «Концепции управления имущественными комплексами в образовании» «Приоритетные направления» предполагали введение новых организационно-правовых форм образовательных организаций: «Помимо бюджетных учреждений предполагается использование таких организационно-правовых форм как автономные учреждения (АУ) и государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации (Г(М)АНО). Выполнение данной задачи позволит создать базовые условия для повышения эффективности и прозрачности финансирования сферы образования»⁵¹⁵.

После критики правительственными юристами законопроекта о Г(М)АНО (или ГАНО, как значилось в первом варианте концепции управления имущественными комплексами) его внесение в Госдуму было отложено на неопределённый срок. Что же касается Федерального закона «Об автономных учреждениях», то, по мнению абсолютного большинства экспертов, этот закон, расширяя экономическую самостоятельность определённого числа образовательных организаций, в одной стороны, ещё более сокращает её для тех, кто сохранит статус бюджетных учреждений, а с другой – снижает уровень государственных финансовых гарантий для АУ и социальных гарантий – для обучающихся⁵¹⁶.

6. Назад – от достигнутого.

Даже в тех случаях, когда «Приоритетные направления» предлагали введение новаций, уже широко обсуждённых в образовательном сообществе, это делалось либо при

⁵¹² Остаётся открытым вопрос о том, почему система подготовки «волшебников-недоучек» именуется «методологами» – разработчиками «Приоритетных направлений» магистральным направлением повышения качества профессионального образования.

⁵¹³ См., в особенности, § 1 главы 6

⁵¹⁴ Публицистической иллюстрацией к сказанному может служить статья автора «Возьмёт ли студент четыре барьера?», размещённая в приложении к книге

⁵¹⁵ <http://mon.informika.ru/edu-politic/priority/1183>

⁵¹⁶ Подробнее см. § 1 главы 13.

игнорировании ключевых вопросов, либо с отступлением от ранее согласованных позиций. Вот лишь два примера.

Пример первый – *образовательные кредиты*. Этот широко используемый в развитых странах инструмент предлагалось применять, преимущественно, на второй ступени высшего образования. Однако из текста не ясно, о чём именно идёт речь:

- о собственно образовательных кредитах (т.е. средствах на оплату образования) или социальных кредитах для студентов (т.е. на жизнь в период обучения);
- о кредитах вместо бюджетного финансирования или дополнительно к нему;
- о кредитах, применяемых во всей сфере высшего образования, или же только в некоторых её сегментах (например, как в своё время предлагала заместитель Председателя Правительства РФ В. Матвиенко, в областях педагогического и медицинского образования);
- о кредитах льготных или обычных (напомню: в США образовательный кредит выдаётся по ставке рефинансирования федеральной резервной системы, а в Белоруссии – в два раза дешевле ставки рефинансирования белорусского Центрального банка) и т.д.

Пример второй – *профильная старшая школа*. И в данном случае документ не содержал ответа на вопросы, многократно дискутировавшиеся в образовательном сообществе в предыдущие годы:

- сохраняется ли в профильной школе общедоступность полного среднего образования?
- как будет реализоваться профилизация в сельской школе, тем более малокомплектной или при одном классе в параллели, при отсутствии необходимых учебников, оборудования и кадров?
- все ли дети будут подвергнуты профилизации либо им и родителям оставят право выбора?

В период, предшествующий административной реформе и появлению Минобрнауки, в Федеральном совете по общему образованию по последнему вопросу уже была достигнута следующая договорённость: наряду с профильной школой должна сохраниться и универсальная. Действительно, невозможно требовать от каждого ребёнка, чтобы он чётко определился с выбором дальнейшей траектории обучения уже в девятом классе. Стремясь начать «с чистого листа», руководство Министерства проигнорировало эту договорённость, и тем самым хрупкий консенсус в образовательном сообществе был разрушен. «Приоритетные направления» однозначно определили старшую ступень школы как профильную.

7. Молчание о главном.

Ни Концепция управления имущественными комплексами, ни «Приоритетные направления» не содержали ответов на ключевые вопросы образовательной политики, включая бюджетное финансирование, налоговые льготы, статус педагога и социальные гарантии для обучающихся. Более того, если об этом и упоминалось, то в таких формулировках, которые способны лишь скрывать суть дела.

Так, признавая длительное недофинансирование системы образования и низкий уровень зарплаты педагогов, авторы документа разразились следующим пассажем: «Доля расходов на оплату труда в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации последние годы нарастает. В 2000 - 2002 гг. она составила 40,2%, 43,1% и 49,9% соответственно. Дальнейшее увеличение доли заработной платы в структуре расходов на образование может привести к существенному снижению качества учебного процесса»⁵¹⁷.

В качестве комментария в очередной раз процитирую собственную статью.

«Оказывается, беда школы не в том, что ей не дают денег, но в том, что их слишком много выделяется на зарплату! Какой вывод из этого сделают Минфин и иже с ним, понятно: повышать зарплату учителю больше не следует. Тем более, что министр финансов А. Кудрин уже много раз с восторгом

⁵¹⁷ <http://mon.informika.ru/edu-politic/priority/1183>

говорил о том, что за последние 4 года она выросла в 2,5 раза. Вот только педагоги эти расчёты не подтверждают»⁵¹⁸.

«Приоритетные направления» стыдливо обошли и проблему налоговых льгот для образования. При подобном подходе проблему инвестиций в образование придётся решать едва ли не дольше, чем знаменитую теорему Ферма. Рассуждать о повышении инвестиционной привлекательности образования и при этом облагать налогами образовательные учреждения и инвесторов – таков яркий образчик «методологической «логики», применённой создателями и заказчиками «Приоритетных направлений».

Авторы правительственного документа упрекали своих предшественников в том, что в части финансирования и социальных гарантий позиции, заложенные в прежние решения о модернизации образования, не выполнены. Однако предшественники, по крайней мере, поднимали эти вопросы перед правительством. Напротив, в «Приоритетных направлениях» сделан вид, что их просто не существует.

Совершенно очевидно: серьёзный документ о стратегии и перспективах развития образования должен ответить, как минимум, на семь вопросов:

- 1) уровень и механизмы финансирования, включая консолидированный бюджет, межбюджетные отношения, налоговый режим для самих образовательных учреждений и инвесторов образования;
- 2) гарантии права на образование и социальные гарантии для обучающихся;
- 3) система мер по ограничению неравенства возможностей в сфере образования;
- 4) уровень оплаты труда и другие параметры статуса педагогических работников;
- 5) система и организация управления, включая его уровни, распределение полномочий и нефинансовые механизмы;
- 6) содержание образования;
- 7) ценности, на которые система образования ориентирует обучающихся.

В одобренных правительством «Приоритетных направлениях» полного и системно изложенного ответа нет ни на один из этих вопросов, а на некоторые ответа нет вообще. Прочитав документ, внятно сформулированных перспектив для себя не увидят ни родители, ни педагоги, ни школьники, ни студенты, ни образовательное сообщество, ни общество в целом. В отечественную историю образовательной политики этот документ мог бы войти под названием «Образование без приоритетов и без перспектив».

Вот некоторые итоги анализа данного документа, выполненного автором сразу после его появления.

«1. Российскому образовательному сообществу, несомненно, нужен документ, который по содержанию отвечал бы на все основные вопросы, а по форме изложения был бы понятен участникам образовательного процесса. В этом смысле вполне возможно использовать опыт западных политиков, чьи программы формулируются в виде ограниченного числа тезисов, понятных всему населению.

2. Переработку разработанных Министерством документов могла бы осуществить совместная правительственно-парламентская рабочая группа (или группы). В качестве «площадки» уместно использовать Совет Федерации как наименее политизированную структуру, которая в последнее время нередко занимает позицию более прообразовательную, чем современная Госдума.

3. По спорным проблемам необходим режим публичного обсуждения и узкомасштабных экспериментов.

4. Очевидно, что главная трудность – не выработка программы, но её проведение в жизнь. Поэтому отечественному образованию, как никогда, нужна мощная в хорошем смысле лоббистская структура для защиты и продвижения собственных интересов. Образовательное лобби во властных структурах, включая парламент, в критический момент оказалось довольно слабым. Между тем, образование – это та сфера, где корпоративные интересы совпадают с общественными; чем более образованной будет страна, тем больше у нее шансов обеспечить себе достойное будущее.

Представляется, что основными ориентирами для новой структуры могли бы стать три принципа. Два из них сформулированы ЮНЕСКО: «Образование – для всех» и «Образование через всю жизнь». Рискнём сформулировать и третий принцип: «Хорошего образования много не бывает».

Модернизация образования России необходима. Но это должна быть модернизация органическая, которая опиралась бы, с одной стороны на лучшие отечественные традиции, а с другой – на опыт самых

⁵¹⁸ Смолин О.Н. Крестики-нолики // Народное образование. – 2005. – № 1. – С. 26

передовых наций, а не отбрасывала бы Россию назад – к элитаристским подходам позапрошлого века. Чем быстрее это будет осознанно политической элитой, тем больше перспектив у страны и народа»⁵¹⁹.

⁵¹⁹ Смолин О.Н. Крестики-нолики // Народное образование. – 2005. – № 1. – С. 27

Глава 12. Федеральная образовательная политика: «левый поворот»?

После появления в печати известной публикации М. Ходорковского «Левый поворот»⁵²⁰, а также передач на тему «Левый поворот: от Ходорковского до Путина» на радио «Эхо Москвы» и некоторых других радиостанциях, отечественные средства массовой информации растиражировали тезис о новой социальной политике российской власти и её повороте влево⁵²¹.

Надежды на левый поворот в образовательной политике давал также объявленный президентом страны приоритетный национальный проект «Образование», а в особенности, предложение В. Путина вернуть в стране обязательное и бесплатное полное среднее образование, поддержанное затем, естественно, и министром образования и науки.

Предваряя анализ, необходимо остановиться на вопросе, принадлежащем к числу азбучных истин политической науки, однако искусственно запутанном в России в последние десятилетия.

§ 1. Левые и правые политико-образовательные тенденции в контексте приоритетного национального проекта «Образование»

1.1. Левые и правые: российские метаморфозы

Осенью 2005 г. второй раз за последние 20 лет общественное сознание России оказалось дезориентированным в отношении понятий правых и левых течений (действий, курсов) в политике.

До 1989 г. оценка тех или иных политических ориентаций в стране (тогда ещё в Советском Союзе) совпадала с общепринятой в мире: социал-демократы, социалисты и коммунисты признавались левыми; противники социалистической идеи в любых её формах – правыми. Критерием деления на правых и левых служило отношение политических течений к идее социального равенства: чем более политическое течение ориентируется на такое равенство, тем оно левее, и наоборот⁵²².

Однако в 1989 г. эти общепринятые оценки общественных движений резко сменились на противоположные. В качестве ведущего, а зачастую единственного, ориентира на оси «право – лево» на словах было провозглашено отношение к демократии, а на деле – отношение к существовавшей тогда власти: левыми стали называть всех противников режима (и чем радикальнее, тем «левее»), правыми же – его сторонников.

Причин возникновения подобной аберрации политического зрения было четыре.

Во-первых, во всём мире крайне левые и крайне правые имеют немало общего. Например, те и другие готовы применять насилие для достижения поставленных целей. Не зря говорят, что если очень далеко идти налево, обязательно выйдешь справа. Отечественные «консерваторы» на рубеже 1990-х гг., следовательно, не потому не были почитателями демократии, что они правые, а, напротив, потому, что чрезмерно левые

Во-вторых, в политике советского руководства долго сочетались излишне левые («уравниловка») и некоторые правые (привилегии для правящей элиты) тенденции, а

⁵²⁰ Ходорковский М. Левый поворот // Ведомости. – 2005. – 1 августа. – № 139

⁵²¹ В рамках одной из программ радио «Эхо Москвы» автору довелось полемизировать с известным экономистом и экспертом в области социальной политики Е. Гонтмахером на тему о том, является ли левый поворот для современной России шагом вперёд или назад. При этом голоса слушателей разделились почти поровну, однако 53% позвонивших на радиостанцию согласились с моим суждением о том, что левый поворот России необходим и представляет собой шаг вперёд. Между прочим, такова же была и позиция М. Ходорковского.

⁵²² Подробнее см. § 3 главы 2

среди лозунгов правых радикалов (неограниченная частная собственность и социальное неравенство) встречались и левые (ликвидация тех же привилегий).

В-третьих, поскольку на рубеже 1990-х гг. в России и других странах, переживших «бархатные революции», в противоположность предшествующим эпохам, в роли радикалов (затем – революционеров) выступили правые, а в роли консерваторов – левые, диффузия политических противоположностей ещё более усилилась.

В-четвёртых, совпали низкий уровень политической культуры одних и сознательное желание других использовать десятилетиями насаждавшиеся стереотипы: левые – те, кто за народ, хорошие; правые – против, плохие.

В 2005 г. «политический» компас ещё раз попытались снова испортить, причём с двух сторон одновременно.

С одной стороны, часть политиков, объективно принадлежащих к левопатриотическому направлению (Н. Нарочницкая и др.), по религиозно-политическим причинам стремились (и стремятся) от этого направления отмежеваться. Формальная аргументация при этом такова: деление на левых и правых нужно выводить не из рассадки депутатов Конвента в период Великой французской революции, но из Священного писания. При всём уважении к этой великой книге, не думаю, чтобы подобная методология имела отношение к науке.

С другой стороны, неверное представление о расстановке российских политических сил вновь насаждается властью, причём центром дезориентации стало понятие «центризм». Как известно, властвующей российской элитой реализован политический суперпроект под названием «Партия «Единая Россия», которая объявлена политическим центром, призванным выразить настроения большинства народа и, соответственно, аккумулировать на выборах голоса этого большинства. Однако в действительности, если оценивать не PR-декларации, а политические инициативы и результаты голосований⁵²³, партия «Единая Россия» оказывается заметно правее политических организаций, обычно относимых к правым, в том числе распущенного ныне «Союза Правых Сил», не говоря уже о «Яблоке».

Именно голосами фракций «Единство – Единая Россия», «Отечество – Единая Россия» и в большинстве случаев примыкавшей к ним ЛДПР в Третьей Госдуме, а также фракции «Единая Россия» – в Госдуме четвёртого созыва были приняты все законы, направленные на ликвидацию многочисленных социальных гарантий, и заблокированы практически все законопроекты противоположного содержания.

Разумеется, есть немало оснований утверждать, подобно Г. Сатарову, что в строго политологическом смысле действующая «партия власти» представляет собой, скорее, клиентулу, полностью подчинённую администрации Президента (а в настоящее время – прежде всего, правительству) и не имеющую собственного политического лица. Однако реально проводимая (точнее, некритически одобряемая) социальная политика этой партии, включая и образовательную политику, убедительно свидетельствует о её правоконсервативном характере.

Возвращаясь к интересующей нас области, следует подчеркнуть, что, наряду с общеполитологическим критерием, в данном случае можно использовать и критерий специальный: любые практические шаги, способные приблизить страну к осуществлению лозунга «Образование – для всех» – это левый поворот; любые практические шаги в сторону образования (или качественного образования) только для избранных – поворот правый.

1.2. Признаки левизны в российской образовательной политике в 2005 г.

⁵²³ Подробнее см. § 3 главы 14

Несмотря на многочисленные декларации о намерении обеспечить равные стартовые условия для получения образования, которыми изобилуют публичные выступления официальных лиц и даже официальные документы⁵²⁴, действительных шагов влево (т.е. в направлении выравнивания возможностей реализации права на образование) в образовательной политике даже в рассматриваемый период было обещано три (реализовано, как позднее выяснилось, два). При этом один из них относится преимущественно к области профессионального образования, а два – к области образования общего.

1. Заявление президента о намерении **вернуть страну к полному среднему образованию**. Выступая перед выпускниками школ 20 июня 2005 г. в Кремле, В. Путин предложил внести изменения в действующее законодательство об образовании для того, чтобы *«такие понятия, как общее образование и так называемое полное среднее, были идентичными, чтобы именно оно – общее среднее образование – было и обязательным, и бесплатным»*⁵²⁵.

В проекте доклада Министра образования и науки к заседанию Правительства РФ 22 сентября 2005 г.⁵²⁶ последовали некоторые подробности.

Во-первых, по мнению А. Фурсенко, в России не получает среднего (полного) общего образования около 15% молодых людей. Поскольку в конце 1990-х гг. Минобрнауки России оперировало показателями 3-4%, остаётся открытым вопрос: либо в стране мониторинг образовательных процессов стал лучше (или честнее), либо число таких детей за следующие 7 - 8 лет увеличилось втрое или вчетверо.

Во-вторых, из того же проекта доклада стало известно о первоначально предполагавшейся юридико-технической форме реализации идей президента. Цитирую:

«В настоящее время в Российской Федерации общее образование включает в себя три ступени: начальное общее, основное общее и среднее (полное) общее образование, что соответствует двум уровням общего образования – основное общее образование и среднее (полное) общее образование.

В соответствии со статьей 43 Конституции Российской Федерации уровень основного общего образования является обязательным.

В связи с этим предлагается введение обязательного среднего (полного) общего образования посредством законодательного установления в Российской Федерации одного уровня общего образования – основное общее образование с общим сроком обучения 11 лет, состоящего из трех ступеней: начальное общее образование, базовое общее образование и среднее (полное) общее образование.

Название единого уровня общего образования «основное общее образование» будет также соответствовать разделению общеобразовательных программ согласно п.1 статьи 9 Закона РФ «Об образовании» на основные общеобразовательные программы и дополнительные общеобразовательные программы».

Очевидно, что термины «базовый» и «основной» в русском языке практически являются синонимами, а что-либо полное никак не может стать частью «основного», но, напротив, должно надстраиваться над ним. Исходя из действующего образовательного законодательства, различия между основными и дополнительными образовательными программами не имеют отношения к уровням образования, поскольку те и другие могут реализоваться на каждом уровне – от дошкольного до высшего и послевузовского (пункт 3 статьи 9 Закона РФ «Об образовании»).

Автору не известно, что стало причиной изменения юридической формы решения проблемы обязательного среднего образования в соответствующем законопроекте,

⁵²⁴ См., например, документ «О приоритетных направлениях развития образовательной системы в Российской Федерации», в основном одобренный Правительством 9 декабря 2004 г.

⁵²⁵ Анализ этой законотворческой инициативы выполнен автором в статье «Июньские новеллы образовательной политики», опубликованной в журнале «Народное образование». – 2005. – № 7.

⁵²⁶ Текст в электронном виде был передан в профильный думский Комитет и хранится в архиве автора

внесённом Правительство РФ 30.03.2007. Однако, к счастью, отмеченные логические «странности» в этом законопроекте уже отсутствовали.

Если же отвлечься от абсурда, не укладывающегося ни в один известный автору тип логики, идею возврата страны к обязательному среднему образованию следует приветствовать, и вот почему:

- в 1990-х гг. Россия заметно отстала от передовых стран по показателю среднего числа лет обучения работающего населения. Этот показатель прямо связан с уровнем квалификации работника и эффективностью экономики в целом. Возврат к обязательному среднему образованию должен сократить этот опасный разрыв;

- обязательная одиннадцатилетка позволила бы действительно сократить перегрузки детей без ухудшения качества образования путём возвращения от концентрической системы изучения предметов (т.е. два раза – в основной и в старшей школе) к системе линейной (один раз на протяжении всей школы)⁵²⁷.

Разумеется, при этом остаётся много технологических вопросов, в том числе и по тексту проекта доклада министра на заседании правительства. Цитирую доклад:

«С введением обязательного среднего (полного) общего образования необходимо будет установить обязанности образовательных учреждений, принимающих на обучение лиц, освоивших ступень базового общего образования, реализовывать программы среднего (полного) общего образования».

Это может означать, что ответственность за нововведение будет полностью возложена на учителя, причём за ту же зарплату.

«Указанные законодательные и нормативные правовые изменения потребуют тщательной апробации моделей введения обязательного среднего (полного) общего образования. Необходимо будет апробировать более доступные для освоения стандарты среднего (полного) общего образования, которые должны включать в себя в большей степени осваиваемые учащимися способности и компетентности, нежели чем объем запоминаемой информации. Указанные компетентности могут быть освоены как на материале учебных предметов инвариантной части базисного учебного плана общеобразовательных учреждений Российской Федерации, так и на материале образовательных программ начального профессионального образования».

Как уже отмечалось, на взгляд автора, модный компетентностный подход должен не заменять «знаниевую» школу, ни в коем случае не сводиться исключительно к функциональной грамотности, но, напротив, дополнять её, помогая ребенку получать новые знания уже не в виде «мёртвого груза», но новых способностей. Заявление же о том, что компетентности можно развивать, не осваивая инвариантной части базисного учебного плана общеобразовательных учреждений, заставляет сомневаться насчёт того, действительно ли полное среднее образование собираются давать всем.

*«В перспективе также одной из задач станет возможное обновление структуры общего образования, имея в виду введение ступени дошкольного (элементарного) общего образования и трехлетней старшей школы».*⁵²⁸

Незадолго перед этим в рамках проекта по введению 12-летки Российская академия образования высказывалась за то, чтобы старшая ступень школьного образования была двухлетней. Вызывает сомнения, что предложенная министру в проекте доклада концепция трёхлетней старшей школы была проработана отечественной педагогической наукой и обсуждена с образовательным сообществом.

Непосредственно после представления в Комитет проекта доклада А. Фурсенко автор этих строк отмечал: «Бывшая левая, а ныне общецивилизационная идея создания

⁵²⁷ Подробнее закон об обязательном среднем образовании, а также аргументы за и против него будут рассмотрены в § 3 главы 13

⁵²⁸ О предложениях по введению «предшкольного» образования см.: Кудрявцев В. Детский ад // www.RG.ru/2004/12/10/shkola.html;

Смолин О. Крестики-нолики // Народное образование. – 2005. – № 1. – С. 20-27.

каждому ребёнку условий для получения полного среднего образования принесёт стране немалую пользу, если не будет выхолощена или извращена правящей бюрократией». И не ошибся.

2. Сформулированное ещё в «Приоритетных направлениях развития образовательной системы в Российской Федерации» **предложение о предоставлении контрактникам, отслужившим полный срок, права на бюджетное высшее образование в сочетании с предварительной на бюджетной основе довузовской подготовкой**. В настоящее время это предложение реализовано в виде Федерального закона от 10.01.2007 № 1-ФЗ.

Правда, согласно неофициальной информации, этот закон был инициирован не Минобрнауки, а Генштабом; подготовлен не в целях обеспечения социальной справедливости, но ради комплектования армии.

Закон, с одной стороны, должен стать стимулом к армейской службе (причём не «палочным», а вполне реальным), и, с другой стороны, шагом в сторону ограничения неравенства образовательных возможностей, поскольку современная российская армия, как известно, вновь стала «рабоче-крестьянской» по солдатско-сержантскому составу. Именно поэтому данный закон должен оцениваться как шаг влево.

Движение в том же направлении было конкретизировано следующим предложением министра: *«Предстоит разработать механизмы предоставления возможностей военнослужащим срочной службы получить в специальных учебных центрах гражданские дипломы о начальном профессиональном образовании, возможностей контрактникам готовиться к поступлению в высшие учебные заведения. Создание каждого из 100 учебных центров в армии обойдется приблизительно в 5 млн. рублей. Не менее 5000 контрактников должны получить возможность в армии готовиться к поступлению в высшие учебные заведения».*

Единственным вопросом здесь остаётся цифра в 5 тыс., ибо, согласно закону, право на бюджетное высшее образование и довузовскую подготовку должны получить все отслужившие по контракту без исключения.

Сведения о том, как реализуется данное направление приоритетного национального проекта «Образование» получена автором в ответ на запрос министру образования и науки РФ. Аналогичная информация размещена на сайте Минобрнауки mon.gov.ru/pro/pnpo/kont/.

Отметим, что ещё до вступления закона в силу, согласно Постановлению Правительства РФ от 07.02.2006 № 78, контрактникам была предоставлена возможность получить бесплатное образование в очно-заочной (вечерней) и заочной формах обучения.

3. **Введение дополнительного денежного вознаграждения за классное руководство**, в том числе для учителей начальных классов, в первую очередь – в классах с высокой наполняемостью. Хотя это, скорее, не вознаграждение, а лишь частичная компенсация затрат труда, хотя размер его (1 тыс. рублей) явно не достаточен и уменьшается при неполных классах, хотя, как сообщалось в печати, чиновники Минобрнауки разработали документ об обязанности классного руководителя отчитываться за эти деньги чуть ли не по 17 показателям работы⁵²⁹, это положительный шаг (шаг влево) как с точки зрения оценки труда учителя, так и с точки зрения права ребёнка на образование.

Как известно, это право и в реальности, и по закону включает не только обучение, но и воспитание. Действующий Закон РФ «Об образовании» даже справедливо ставит воспитание на первое место. Есть основания полагать, что оплата классного руководства приведёт к тому, что в России станет меньше правонарушений в молодёжной среде.

Пр процитирую отчёт депутата о работе в Госдуме четвёртого созыва:

⁵²⁹ Как заметил на Всероссийской педагогической конференции директор одной из школ Краснодарского края, ситуация может быть выражена грустной шуткой: «Дети, уйдите из школы! Не мешайте реализовать национальный проект «Образование»...

«Вся страна помнит, как бледно выглядел министр образования и науки А. Фурсенко, не способный внятно ответить Президенту на вопрос о количестве учителей вечерних и коррекционных школ, не получивших доплаты за классное руководство. Однако задолго до этого случая на основании обращений омских педагогов мною было сделано несколько запросов в правительство, включая первого вице-преьера Д. Медведева (ответственного за так называемые нацпроекты). А после «накачки» министру со стороны Президента в Думе мною поднимался вопрос о том, чтобы выплаты забытым категориям педагогических работников производились не с того момента, когда о них вспомнили, но с 1 января 2006 г. (протокольное поручение О.Н. Смолина Комитету по образованию и науке Государственной Думы № 262 от 14 апреля 2006 г.). В конце концов правительство приняло Постановление № 366 от 10 июня 2006 г., решившее эту проблему.»⁵³⁰.

1.3. Правый уклон под левыми лозунгами

Перечисленными выше инициативами президента и правительства широко разрекламированный левый поворот в образовательной политике практически исчерпывается. Подчеркну: первоначально речь шла о инициативах «виртуальных». Да и впоследствии из трёх позиций были реализованы две, а главная (обязательно и бесплатное полное среднее образование) фактически была провалена Минобрнауки. Напротив, шагов вправо предполагалось значительно больше, а многие из них уже к осени 2005 г. стали реальностью. Назовём наиболее значимые.

1. Относительно (по сравнению с общими бюджетными расходами) низкие темпы роста бюджетных расходов на образование.

В 2006 г. оно было даже исключено из числа бюджетных приоритетов страны (не путать с так называемым приоритетным нацпроектом «Образование»), что немедленно сказалось на темпах роста расходов. Так, в 2005 г. доля образования в общих расходах бюджета страны составила 5,1% против 5,9% в 2004 г. Ухудшение показателей связано прежде всего с передачей финансирования в регионы большей части ПТУ и примерно половины ссузов. Как показал 2005 г., судьба этих учебных заведений оказалась полностью зависимой от возможностей региональных бюджетов.

Если в целом расходная часть бюджета в 2006 г. выросла на 40%, а расходы на здравоохранение – на 70%, то рост бюджетных затрат на образование составил (без учёта компенсаций за утрачиваемые налоговые льготы, предусмотренные для федеральных образовательных учреждений) менее 30%.

2. Форсированное введение новых финансовых механизмов в образовании.

Цитирую выступление Президента РФ в большом Кремлёвском дворце 5 сентября 2005 г.: «В течение 2006 года надо завершить переход к так называемому нормативному финансированию учебного процесса, при котором бюджетные средства следуют за учащимися».

Как уже неоднократно отмечалось, все деньги в образовании не могут распределяться по подушевому принципу, следовать за учеником. В этом случае в России практически обречены на закрытие большинство сельских школ (особенно малокомплектных), небольшие школы для творчески одарённых детей и т.п. Помимо этого неизбежно вырастет неравенство в финансовом обеспечении между поселениями, находящимися в разных климатических условиях.

Весь мировой опыт показывает, что в случае распределения финансовых потоков исключительно по подушевому принципу, резко растёт неравенство образовательных возможностей, а потому развитые страны столь примитивной схемы не применяют, но используют более сложные формулы, корректирующие недостатки подушевого принципа.

3. Продолжение линии правительства и подконтрольного ему думского большинства на ликвидацию налоговых льгот для образовательных учреждений. С 1 января 2006 г. прекратилось действие федеральных льгот по земельному налогу и налогу

⁵³⁰ Смолин О.Н. В интересах омичей – в интересах России. Отчёт и очерки о работе Четвёртой Государственной Думы. М.: ООО «ИПТК» «Логос» ВОС», 2007. – С. 97-98

на имущество. Правда, для образовательных учреждений в федеральном бюджете на 2006 г. были предусмотрены компенсации в объеме, соответственно, 5,9 и 2,7 млрд рублей.

Однако, во-первых, средства выделены лишь для федеральных учебных заведений; во-вторых, опыт применения земельного налога в Москве показывает, что эти компенсации не покрывают реальных расходов; в-третьих, для негосударственного сектора в образовании никаких компенсаций не предусмотрено вовсе, что означает неравные условия конкуренции и антистимулы к развитию материально-технической базы; в-четвёртых, концепция равного налогообложения коммерческого и некоммерческого секторов прямо противоречит практике и тенденциям развития высокоиндустриальных стран.

Сокращение налоговых льгот неизбежно приведёт к повышению платы за обучение в негосударственных образовательных учреждениях и для «внебюджетников» в учреждениях государственных и муниципальных. В общей сложности в высших учебных заведениях России на платной основе в 2007-2008 гг. учились 4 млн. 618 тыс. студентов, причём отнюдь не только из семей с высокими доходами. Поскольку речь идёт об ограничении права на образование для значительных групп населения, сокращение налоговых льгот должно оцениваться как сдвиг образовательной политики вправо⁵³¹.

4. Сокращение образовательных отсрочек от призыва на военную службу.

Летом 2006 г. Госдума приняла Федеральный закон от 06.07.2006 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением срока военной службы по призыву». В печати он получил название закона о ликвидации отсрочек.

Студенты вузов пострадали от этого закона дважды, но незначительно:

- 1) ликвидирована норма, согласно которой образовательной отсрочкой можно было воспользоваться дважды в период получения профессионального образования⁵³²;
- 2) студент сохранил отсрочку при переводе из вуза в вуз, но лишился её при повторном поступлении. К такому манёвру прибегали студенты с низкими доходами, нередко первоначально поступавшие в вузы на внебюджетной основе, а затем повторно сдававшие вступительные экзамены на бюджетные места.

Много больше данным законом ограничены права студентов ссузов (техникумов) и учащихся ПТУ: на поступающих в эти учебные заведения после окончания средней школы отсрочки более не распространяются. Как отмечал автор на пленарном заседании Госдумы 7 июня 2006 г., таким образом наносятся сразу два удара:

- по промышленности, более всего нуждающейся в квалифицированных рабочих кадрах;
- по молодёжи из семей с низкими доходами, которая после окончания средней школы не всегда выдерживает вузовский конкурс на бюджетные места и не способна платить за образование внебюджетное.

Позднее тема ликвидации образовательных отсрочек получила неожиданное продолжение в законодательстве, связанном с введением единого государственного экзамена, причём дважды.

Во-первых, в результате введения ЕГЭ, по различным экспертным оценкам, от 5% до 20% выпускников школ могут не получить документа об образовании и, следовательно, лишиться права его продолжить. Поскольку баллы ЕГЭ, соответствующие

⁵³¹ Хотя, на взгляд автора, это спорно, в политической науке принято рассматривать низкие налоги как атрибут правой политики, а высокие – левой. Что касается налоговых льгот для некоммерческого сектора, то этот принцип вошел в круг общецивилизационных, основываясь как на правых предпосылках (возможность самостоятельно зарабатывать средства), так и на идеях левого толка (поддержка социально ориентированной деятельности).

⁵³² Аспирантуры и докторантуры это не касается, ибо отсрочка на период получения послевузовского профессионального образования прописана отдельным подпунктом (б) пункта 2 в статье 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»

удовлетворительной оценке, предполагается устанавливать решением Рособнадзора «задним числом», т.е. по окончании самой процедуры ЕГЭ, ряд экспертов предполагают, что при этом будут учитываться не столько реальные академические успехи выпускников, сколько потребность армии в призывниках.

Во-вторых, требуя вступительных испытаний в форме ЕГЭ от тех, кто его никогда не сдавал в школе, ПТУ или ссузе, закон также искусственным образом сократит число студентов и, соответственно, расширит количество потенциальных призывников.

Между прочим, проблема имеет и политическое измерение. Студенты вузов гораздо более активно участвовали в акциях протеста, чем студенты ссузов и учащиеся ПТУ. Возможно, это и позволило им сохранить отсрочки.

5. Сокращение числа бюджетных учебных мест в вузах.

С 2004 г. по 2008 г. контрольные цифры бюджетного приёма по вузам России сокращены на 83,3 тыс. человек (13,7%). Таким образом, если у внебюджетных студентов неприятности начались после повышения налогов в 2006 г., то студенты бюджетные получили их уже осенью 2005 г. в виде сокращения набора.

Однако:

1) после обвала в начале 1990-х гг. бюджетный набор на протяжении целого десятилетия неизменно рос, теперь же эта положительная тенденция сломлена;

2) как минимум, до кризисной весны 2009 г. власть предполагала продолжать политику сокращения бюджетных учебных мест. Но даже если это сокращение будет остановлено, до 2012 г. вследствие уже происшедшего вузы России могут потерять до полумиллиона бюджетных учебных мест;

3) отменив с помощью ФЗ № 122 «о монетизации» запрет на сокращение числа студентов, обучающихся за счёт федерального бюджета, правительство, не нарушая действующего законодательства, сокращает это число до 170 студентов на 10 тыс. населения.

6. Предполагаемое начало фактической приватизации образовательных учреждений⁵³³.

Поскольку массовая приватизация образования не проводилась ни правыми, ни левыми, ни в индустриально развитых странах, ни в европейских странах с переходной экономикой, а последствия такой приватизации в виде скачкообразного роста неравенства прав граждан в области образования совершенно очевидны, в данном случае пример крайне правой политики.

7. Резкое снижение темпов роста реальной заработной платы работников системы образования.

Без учёта инфляции, увеличение зарплаты в бюджетной сфере составляло:

- в 2005 г. – 31%;
- в 2006 г. – 26%;
- в 2007 г. – 15%⁵³⁴.

При этом, по официальным данным, инфляция за соответствующие годы составила, соответственно, 11%, 9% и 8%. Однако, по данным независимых учёных, цены на товары первой необходимости в 2005, 2006, 2007 гг. выросли на 30%, на 25% и не менее, чем на 25%.

Проектировки федерального бюджета на 2008 - 2010 гг., разработанные, как известно, до начала экономического кризиса и представленные министром финансов А. Кудриным депутатам Госдумы, в части роста зарплаты содержали следующие данные:

- 2008 г. – 15%;
- 2009 г. – 18%;

⁵³³ Подробнее см. § 1 главы 13.

⁵³⁴ Приведены показатели номинального повышения, которые в среднегодовом исчислении оказались бы значительно ниже.

- 2010 г. – 6%;

➤ итого: без учёта сложных процентов 39% за три года.

Причём эти проектировки составлены с учётом средств, выделяемых на переход к отраслевым системам оплаты труда. Если же считать только те средства, которые предусматривались на «повышение» зарплаты в федеральных учреждениях и которые гарантировались бюджетом, то выглядело это следующим образом:

- с 1 сентября 2008 г. – на 7%;
 - с августа 2009 г. – на 6,8%;
 - с 1 января 2010 г. – на 6,5%;
- итого: около 20% за три года.

Иначе говоря, трёхлетний бюджет гарантировал интеллигенции и всем работникам бюджетной сферы:

- относительное обнищание – по сравнению с ростом зарплаты в других секторах экономики, которое, по оценкам министра А. Кудрина, должно было составить 94%;
- абсолютное обнищание – по сравнению с ростом цен на товары первой необходимости.

В отличие от описанного К. Марксом в XIX в. обнищания пролетариата, отечественная социальная политика XXI в. даже при самых высоких доходах бюджета программировала... обнищание интеллигенции, т.е. именно тех, кто формирует человеческий потенциал!⁵³⁵

По официальным прогнозам, инфляция в 2008-2010 гг. должна была составить около 20%. Однако нет сомнений в том, что повышение цен на товары и услуги первой необходимости за три года даже при отсутствии кризиса оказалось бы значительно выше, чем планируемый «рост» зарплаты. Так, например, тарифы на электроэнергию предполагалось увеличить не менее, чем в 1,5 раза, на коммунальные услуги – приблизительно на 65%, а цену на газ – не менее, чем в 2 раза. Короче: в случае реализации трёхлетнего бюджета в 2010 г. российская интеллигенция и другие работники бюджетной сферы оказались бы ещё беднее, чем в 2007-м.

Вновь процитирую депутатский отчёт о работе в Госдуме четвёртого созыва:

«Забавно, что на мой вопрос о причинах такого замедления А. Кудрин ответил примерно следующее: мы уже почти достигли уровня зарплаты советского периода, и дальше теми же темпами наращивать её не собираемся.

Этот ответ примечателен с двух сторон.

Во-первых, считая себя по рождению и воспитанию советским человеком, никогда не думал, что повышать зарплату интеллигенции выше той, которая была в 1990 г., не следует даже через 17 лет! Напротив, мы критиковали прежнюю власть за недооценку высококвалифицированного труда и чрезмерную уравниловку.

Во-вторых, главный счетовод страны опять обсчитывает интеллигенцию. По самым скромным оценкам, советская зарплата начинающего учителя или начинающего врача в 100 руб. за ставку в переводе на современные деньги равняется не менее чем 6 000 руб. На самом же деле за ставку без надбавок начинающий учитель или врач, например, в Омской области получает сейчас – 2379 рублей. Если же считать с социальной инфляцией, то падение уровня жизни интеллигенции окажется много больше»⁵³⁶.

Кризис изменил все эти прогнозы радикальным образом. Согласно экспертным оценкам в марте 2009 г., к концу его реальные средние доходы населения России должны упасть примерно на 20%.

8. Номинальное повышение стипендий.

⁵³⁵ Дальнейшие тенденции будут рассмотрены в заключительном разделе книги в связи с анализом экономического кризиса и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации

⁵³⁶ Смолин О.Н. В интересах омичей – в интересах России. Отчёт и очерки о работе Четвёртой Государственной Думы. М.: ООО «ИПТК» «Логос» ВОС», 2007. – С. 78-79

В 2005 г. стипендия повышалась только студентам вузов – дважды на 100 рублей (с 1 апреля и с 1 сентября). В итоге – с 400 до 600 рублей. Студентам ссузов и учащимся ПТУ стипендия повышена в 2006 г. в полтора раза – со 140 до 210 рублей. С 1 сентября 2007 г. в системе начального, среднего и высшего профессионального образования стипендии повысили ещё в полтора раза. Иначе говоря, расчётная стипендия студента вуза составила с этого времени 900 рублей, ссуза и ПТУ – 315 рублей.

Трёхлетний бюджет на 2008 - 2010 гг. первоначально вообще не предусматривал увеличения стипендий. Иначе говоря, с учётом роста цен на товары первой необходимости он предполагал их сокращение более чем на 60%. Только в ходе думского обсуждения удалось добиться увеличения стипендий с 1 сентября 2008 г. в вузах с 900 до 1100 рублей, а в ссузах и ПТУ с 315 до 400 рублей.

Описанное повышение стипендий в ссузах и ПТУ выглядело бы внушительным в процентах, когда бы ни его реальная покупательная способность в рублях. Главное же в другом.

В советский период минимальная стипендия от прожиточного минимума, неофициально рассчитанного экономистами, составляла:

- в вузе – 80%;
- в ссузе – 56%;
- в ПТУ – 80%.

В сентябре 2007 г. она составила, соответственно:

- в вузе – 22,5%;
- в ссузе – 7,5%;
- в ПТУ – 7,5%.

«Повышение» стипендий с 1 сентября 2008 г. в реальном исчислении привело к понижению их уровня относительно прожиточного минимума ещё на 1-2%.

Приведу комментарий по этому поводу из собственной книги:

«Всё это наводит на грустные размышления.

Во-первых, по данным независимых учёных, цены на товары первой необходимости растут со скоростью 25-30% в год, а стипендии увеличивают обычно в полтора раза каждые два года. Стипендии «растут» быстрее пенсий и даже чуть быстрее заработной платы в бюджетной сфере, но при этом в реальных деньгах остаются почти на том же уровне.

Во-вторых, по мнению многих экономистов, рост цен на товары первой необходимости с учётом деноминации рубля в 1000 раз составил в послесоветское время примерно 60 раз. Если с этим согласиться, после всех повышений по отношению к советскому уровню в сентябре 2007 г. стипендия оказалась ниже:

- в вузах – в 2,7 раза;
- в ссузах – почти в 5 раз;
- в ПТУ – почти в 8 раз»⁵³⁷.

Поскольку в ссузах и ПТУ учатся, как правило, дети из семей с низкими и средними доходами и именно в этих типах образовательных учреждений студенческие стипендии упали более всего и превратились в номинальные. Вряд ли консервация политики, усиливающей социальное расслоение и неравенство образовательных возможностей, совместима с представлением о левом повороте.

Таким образом, простое суммирование левых и правых тенденций в образовательной политике (не говоря уже об их финансовом и содержательном наполнении) свидетельствует: даже в период т.н. левого поворота последние явно преобладали.

⁵³⁷ Смолин О.Н. В интересах омичей – в интересах России. Отчёт и очерки о работе Четвёртой Государственной Думы. М.: ООО «ИПТК» «Логос» ВОС», 2007. – С. 108-109

1.4. Неоднозначно интерпретируемые элементы проекта

Помимо осуществляемых или программируемых образовательно-политических мероприятий, поддающихся более или менее однозначной оценке в качестве шагов влево или вправо, Президентом и Министром образования и науки летом – осенью 2005 г. был предложен целый ряд таких проектов, идентификация которых в этом отношении затруднена, поскольку они либо имеют технический характер, либо эта оценка зависит от механизмов их реализации. В числе таких проектов отметим следующие.

1. **Система грантов для образовательных учреждений, реализующих инновационные программы.** Такие гранты получили:

- в рамках проекта «Инновационные школы» по 1 млн рублей в 2006 - 2008 гг. 3 тыс. школ ежегодно⁵³⁸ (из действующих 61613, т.е. примерно 15% школ);

- в рамках проекта «Инновационные программы вузов» примерно по 500 млн рублей в 2006 г. – 17 вузов из 1386, т.е. примерно каждый 80-й, в 2007 г. – 40 вузов⁵³⁹.

2. **Гранты** по 100 тыс. рублей **для лучших педагогов** (в рамках проекта «Лучшие учителя»). По информации Минобрнауки, за 2006 - 2008 гг. их было выдано 30 тыс., т.е. примерно каждому 50-му из числа работающих в школе 1485 тыс. учителей. Все эти проекты имели, как минимум, то позитивное значение, что заставили педагогов и образовательные учреждения разрабатывать и предлагать инновационные программы и тем самым планировать возможные направления будущей деятельности. Однако выстроенные административные «вертикали», явная политико-идеологическая ангажированность органов управления образованием и формирование во многих учебных заведениях узкого круга приближённых к администрации заставляют серьёзно сомневаться в том, насколько удаётся реализовать поставленную задачу формирования прозрачного механизма отбора грантополучателей.

3. Индивидуальные **гранты для победителей олимпиад, молодых изобретателей и учёных** по 30 - 60 тыс. рублей (проект «Талантливая молодёжь»). В 2006 - 2008 гг. их было выдано 16 050, по 5350 ежегодно.

4. Проект «**Интернетизация образования**», который предполагает:

- обеспечение широкополосного доступа к сети Интернет всем общеобразовательным учреждениям страны;

- оборудование школ автоматизированными рабочими местами;

- бесплатный трафик всем школам, подключённым к Интернет в рамках нацпроекта, за счёт средств федерального бюджета (до конца 2009 г.);

- обеспечение доступа в Интернет для учреждений дошкольного и начального общего образования, школ-интернатов, оздоровительных образовательных учреждений санаторного типа, детских домов, специальных учебно-воспитательных учреждений для детей и подростков с девиантным поведением, коррекционных школ, школ-интернатов с первоначальной летней подготовкой, вечерних (сменных) образовательных учреждений, учреждений начального профессионального образования;

- создание специализированного Федерального центра информационных образовательных ресурсов, где сконцентрированы лучшие образцы учебных программ и методик, разработанных в рамках федеральных и региональных целевых образовательных программ;

- разработку электронных образовательных ресурсов нового поколения, обеспечивающих реализацию образовательных программ по общеобразовательным предметам (физика, химия, биология, иностранный язык, география, мировая

⁵³⁸ Реализация данного мероприятия в рамках приоритетного национального проекта «Образование» завершена в 2008 году

⁵³⁹ Реализация данного мероприятия в рамках национального проекта завершена.

художественная культура и искусство, история, русский язык, естествознание, математика).

Очевидно, что Интернет – одно из ключевых направлений перехода в «общество знаний». Более того, он расширяет доступ к образованию детям и студентам из отдалённых районов и сельских школ⁵⁴⁰. Однако не стоит забывать, что, по данным Минсвязи, полученным депутатом Госдумы четвёртого созыва Б. Виноградовым в 2003 г., не менее половины «тарелок», закупленных ранее для сельских школ, хранились на складах в Подмосковье, а из оставшейся половины реально действовали только треть.

Данное направление нацпроекта вообще можно было бы признать одним из важных шагов влево, к реализации принципа «Образование – для всех», если бы в России оно не имело чисто технологического характера, а в наиболее развитых странах не реализовалось правительствами всех политических ориентаций – от социал-демократов до правых консерваторов.

5. **Создание** на базе действующих вузов и академических центров **новых университетов** в Южном и Сибирском федеральных округах (проект «Федеральные университеты»). Федеральный закон на эту тему, принятие которого последовало спустя примерно три года, будет вкратце рассмотрен в заключительном разделе книги. Пока же отметим, что создание федеральных университетов как таковых может быть позитивным шагом в образовательной политике, по крайней мере, при двух условиях:

- 1) выделение на эти цели дополнительных бюджетных средств с тем, чтобы новые университеты не отнимали и без того недостающие средства у существующих;
- 2) тщательная проработка проекта и добровольность его осуществления.

Как показал опыт, несоблюдение второго условия на первом этапе формирования Сибирского федерального университета привело к массовым студенческим акциям протеста, а в Южнороссийском университете – к механическому соединению разнородных подразделений, не позволяющему получить системного эффекта.

6. **Формирование бизнес-школ** в московском регионе и Санкт-Петербурге (проект «Бизнес-школы мирового уровня»). Прагматический смысл последнего не вполне ясен: в настоящее время бизнесу сейчас не учит только ленивый, в том числе в самых «продвинутых» вузах, включая МГУ и СПбГУ, Высшую школу экономики и Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов. Что же касается смысла идеологического, то он вполне прозрачен: нацпроект практически не содержит никаких мер дополнительной социальной поддержки малообеспеченным, зато в его рамках государство охотно выделяет средства на создание привилегированных учебных заведений элитарного типа⁵⁴¹.

* * *

Несмотря на перечисленные положительные шаги или намерения в области образовательной политики, на взгляд автора, действительным национальным проектом для правящей элиты образование так и не стало, причём по трём причинам сразу.

Во-первых, финансирование мероприятий в рамках «нацпроекта», согласно информации из письма Директора Департамента культуры и образования Правительства РФ Д. Молчанова от 26.03.2009 № П44-9824, составляло в 2006 г. – 11,8%; 2007 г. – 17,6; 2008 г. – 13,2 от текущего финансирования по разделу «Образование» в федеральных бюджетах. Очевидно, что для прорыва в образовательной политике такие объёмы недостаточны. Более того, они сокращаются начиная с 2009 г.

Во-вторых, «нацпроект» должен иметь некоторую общую идею. Однако трудно понять, какая идея объединяет Интернет в школе, надбавки за классное руководство и выплаты молодёжи за достижения в различных областях. Так называемый приоритетный национальный проект «Образование» на самом деле представляет собой «лоскутное

⁵⁴⁰ Подробнее см. § 3 главы 15

⁵⁴¹ Так, цена обучения в Высшей школе менеджмента, составляет 150-165 тыс. руб. в семестр

одеяло», состоящее из очень разных, в том числе и позитивных мер, однако не объединённых никакой системообразующей идеей.

В-третьих, если же всё-таки удаётся выделить центральное звено так называемого нацпроекта, то оно должно оцениваться, скорее, отрицательно. Таким центральным звеном может считаться идея грантов. И в том, что государство решило выступить как некий коллективный Сорос, нет ничего плохого. Более того, система грантов может быть весьма полезной при двух условиях:

- а) если она не заменяет, а дополняет основное финансирование;
- б) если гранты встроены в общую систему образовательной политики, включающую, как минимум, три социальных ориентира:
 - гарантии права на образование всем без исключения;
 - дополнительные гарантии осуществления этого права для нуждающихся в них по социальным причинам (дети и студенты из семей с низкими доходами, из села, с ограниченными возможностями здоровья, сироты, представители национальных меньшинств и т.п.);
 - гранты «продвинутым» учебным заведениям, педагогам, студентам и т.п.

Как уже упоминалось, по официальной информации руководства Рособразования, в 2005 г. финансирование учебных заведений составляло 40% от потребности. Следовательно, с учётом инфляции, сейчас составляет не более 50%. С другой стороны, международные организации, включая Организацию экономического сотрудничества и развития, неоднократно указывали на то, что уровень неравенства образовательных возможностей в России превысил допустимые пределы. В таких условиях превращать грант в центральное звено «нацпроекта» – значит вызывать ещё больший рост этого неравенства: гранты, как известно⁵⁴², получают более успешные, а значит, и более обеспеченные учреждения и люди.

В заключение отмечу, что приоритетный национальный проект «Образование» даже в том виде, в каком он реализовался в 2006 - 2008 гг., начиная с 2009 г. явно сворачивается, а дальнейшие его перспективы выглядят более, чем туманными.

В трёхлетнем федеральном бюджете, утверждённом осенью 2008 г., на реализацию нацпроекта предполагалось выделить в 2009 г. 30,9 млрд рублей, в 2010 и 2011 гг. – лишь по 7,9 млрд. Приведу данные из официального заключения думского Комитета по образованию на проект Федерального бюджета на 2009 г. и на плановый период 2010 - 2011 гг.:

«Комитет считает неоправданным прекращение финансирования следующих направлений приоритетного национального проекта «Образование»:

внедрение в образовательных учреждениях инновационных образовательных программ с 2010 года...;

внедрение современных образовательных технологий с 2010 года...;

государственная поддержка талантливой молодежи с 2010 года...;

приобретение автобусов для государственных и муниципальных школ в сельской местности, поскольку автобусный парк подвержен износу и требует возобновления ...;

финансирование создания и развития сети национальных университетов в 2009-2011 годах, кроме Сибирского, Южного и Дальневосточного Федеральных Университетов;

установление ежегодного поощрения лучших учителей... с 2010 года»⁵⁴³.

⁵⁴² При тех же темпах выделения грантов, что в 2005-2006 гг., и при условии, что гранты повторно выдаваться не будут, последний по очереди вуз имеет шанс получить деньги через 50 лет (с учётом филиалов – почти через 90), а последний в очереди учитель – через 150 лет! Остаётся лишь пожелать педагогам железного здоровья.

⁵⁴³ Как известно, в марте 2009 г. правительство отказалось от формирования трёхлетнего бюджета

Очевидно: дальнейшая судьба нацпроекта «Образование», как и образовательной политики в целом в ближайшей перспективе будет определяться развитием мирового и отечественного экономического кризиса.

**§ 2. «Третье послание образованию»
(Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания
Совета при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию
25 октября 2005 г.)**

«Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию 25 октября 2005 г.», подписанный главой государства 10 декабря, стал предметом активного обсуждения. При этом даже у представителей образовательно-политической оппозиции явно преобладали восторженные тона: говорили о третьем за год Послании президента образованию, о том, что вторично после Госсовета 29 августа 2001 г. он заставил правительство повернуться к образованию лицом и т.д.

Соглашаясь с тем, что «Перечень поручений» представлял собой весьма важный документ отечественной образовательной политики, считаю необходимым скорректировать его оценку с учётом, как минимум, двух обстоятельств.

Во-первых, характерные для российского национального сознания царистские иллюзии. Любой, кто когда-нибудь читал российскую Конституцию, понимает: никакой иной политики, кроме политики президента, российское правительство проводить не может.

Правда, в период президентских полномочий В. Путина и в правительстве, и в администрации Президента сосуществовали сторонники двух политических линий: умеренно правой и крайне правой (откровенно антисоциальной). Умеренные периодически прорывались к «государю» и получали его подпись на том или ином документе. Именно это и поддерживало в массовом сознании традиционное представление о хорошем «царе» и плохих правительственных «боярах».

Во-вторых, исторический опыт. Поскольку исполнять благоприятные для народа указы поручалось (и поручается), главным образом, всё тому же финансово-экономическому блоку в правительстве, большинство из них успешно блокировалось. Именно так произошло с решениями Госсовета от 29.08.2001, которые были радикально ревизованы Распоряжением Правительства № 1756-р от 29.12.2001, а главное – его (правительства) практической деятельностью.

С учётом сказанного позволю себе прокомментировать текст президентских поручений и информацию об их исполнении от 18 мая 2006 г., полученную за подписью заместителя министра А.Г. Свиначенко из Министерства образования и науки РФ в ответ на протокольное поручение автора Комитету Госдумы по образованию и науке от 19.04.2006.

«1. Правительству Российской Федерации:

а) разработать и внести в Государственную Думу проект Федерального закона, предусматривающий установление принципа обязательности и бесплатности среднего (полного) общего образования.

Принять необходимые решения по вопросу бюджетного финансирования всех уровней образования.

Срок – октябрь 2006 г.»

Среди всех поручений эта позиция наиболее сильна и вполне была достойна стать национальным образовательным проектом. Однако формулировка поручения вызывает вопросы:

- зачем новым законом устанавливать принципы бесплатности полного среднего образования, если сама бесплатность с 1992 г. установлена законом действующим?

- если в 2006 г. уровень бюджетного финансирования образования составлял 40 - 45% от потребности, какие решения по этому вопросу можно считать «необходимыми»?

- почему срок исполнения поручения был определён таким образом, что средства на его реализацию могли быть запланированы в федеральном бюджете не ранее 2007 г.?

• каким способом предполагалось реализовать абсолютно верную в принципе идею обязательности полного среднего образования? Ответ на этот вопрос был получен примерно через два года и оказался неудовлетворительным⁵⁴⁴.

«б) совместно с руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации подготовить и представить на обсуждение Общественной палаты Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, направленных на усиление контроля за качеством образовательных услуг на федеральном и региональном уровнях, предусмотрев участие в осуществлении указанного контроля институтов гражданского общества.

Срок – март 2006 г.»

Согласно упомянутой выше информации правительства во исполнение данного поручения 6 апреля 2006 г. на обсуждение Комиссии по вопросам интеллектуального потенциала нации российской Общественной палаты были вынесены законопроекты о государственной и общественно-профессиональной аттестации образовательных программ, введении единого государственного экзамена, создании государственной системы контроля и надзора в сфере образования, а также о предоставлении права представителям объединений работодателей участвовать в государственном прогнозировании и мониторинге рынка труда.

На взгляд автора, рациональный порядок мер должен был быть таким: сначала финансирование и повышение статуса учителя, затем – усиление контроля качества образования. Правительство же предложило обратное. Вызывает вопросы и тот факт, что в роли институтов гражданского общества, участвующих контроле качества образования Министерство видит исключительно представителей объединений работодателей (забывая, например, об объединениях родителей и студентов), причём включает их лишь в систему мониторинга рынка труда.

«в) совместно с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации разработать меры по обеспечению доступности дошкольного образования и повышению размера оплаты труда работников дошкольных образовательных учреждений до уровня оплаты труда работников общеобразовательных учреждений.

Срок – апрель 2006 г.»

Поручение точно соответствует формуле: шаг вперёд – два назад. Вперёд (если будет выполнено) – по отношению к существующей ситуации, когда нехватка мест в детских дошкольных образовательных учреждениях тормозит даже тот небольшой рост рождаемости, который в последние годы наметился в стране, хотя она (рождаемость) по-прежнему остаётся ниже уровня смертности. Два шага назад – по отношению к действующей Конституции, которая, как известно, предусматривает не просто доступность, но общедоступность дошкольного образования, а к тому же и главное – его бесплатность.

Вероятнее всего, недостаточными окажутся меры, предложенные Министерствами образования и науки, финансов, социального развития, включающие⁵⁴⁵:

- разработку федеральных требований к общеобразовательной программе дошкольного образования;

- инициативы по передаче финансирования реализации основных общеобразовательных программ дошкольного образования на уровень субъектов Российской Федерации;

⁵⁴⁴ Подробнее см. § 3 главы 13 настоящего издания.

⁵⁴⁵ См. упомянутое письмо А.Г. Свиначенко от 18 мая 2006 г.

- разработку методических рекомендаций по внедрению моделей обеспечения равных стартовых возможностей получения общего образования для детей из разных социальных групп и слоёв населения;

- рекомендации по введению мер по регулированию роста родительской оплаты за содержание ребёнка в дошкольном образовательном учреждении, созданию условий для развития многообразных форм образования детей старшего дошкольного возраста.

Что же касается повышения зарплаты воспитателя детского сада до уровня школьного учителя, то это «радость со слезами на глазах», поскольку ничего предлагали сделать не состоятельным, но всего лишь бедным.

Стоит заметить, что даже это более чем умеренное поручение президента, как минимум, до осени 2008 г. исполнено не было и, очевидно, в период экономического кризиса (т.е., как минимум, до 2010 г.) исполнено не будет⁵⁴⁶.

- «г) разработать меры по обеспечению систематического медицинского наблюдения учащихся в общеобразовательных учреждениях, включая их диспансеризацию, а также по организации профилактического лечения детей и подростков, оздоровительных мероприятий в период их летнего и зимнего отдыха и различных форм досуга;

- д) представить предложения по модернизации системы физического воспитания детей, подростков и молодежи и развитию спорта в образовательных учреждениях в 2006 - 2008 гг.;

- е) представить предложения по реорганизации системы питания в общеобразовательных учреждениях на основе использования современных технологий производства и транспортировки пищевых продуктов»⁵⁴⁷.

Во всех трёх случаях срок исполнения – сентябрь 2006 г.

Приведённые формулы с самого начала рождали не только надежды, но и сомнения: о каких именно предложениях шла речь? Почему высший орган исполнительной власти в стране – федеральное правительство – должно не самостоятельно реализовывать эти предложения, но представить их президентской администрации? Наконец, как и когда предложения будут реализованы?

- «ж) совместно с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления разработать меры, направленные на повышение престижа профессии учителя. Предусмотреть при переходе на нормативную систему финансирования образовательных учреждений меры по увеличению размера оплаты труда и снижению учебной нагрузки учителей.

Срок – сентябрь 2006 г.»

Напомню, что 22 августа 2004 г. президент В. Путин подписал Федеральный закон № 122 («о монетизации»), которым были отменены большинство мер, способных обеспечить престиж профессии учителя, включая федеральные гарантии размеров средних ставок – не ниже средней зарплаты в промышленности и выплаты «книжных денег». Сельский учитель потерял федеральные гарантии выплаты 25-процентной надбавки к заработной плате и отчасти – коммунальные льготы. Видимо, различные структуры исполнительной власти не в состоянии были согласовать предпринимаемые шаги и подчас действовали в противоположных направлениях. Упоминание же в данном контексте о снижении учебной нагрузки учителей на практике в течение трёх лет исполнено не было и заставляет вспомнить предложение министра А. Фурсенко о введении в стране частично платного для всех среднего образования путём перевода четверти уроков в ранг платных дополнительных образовательных услуг.

⁵⁴⁶ См. статью автора «Товарищ волк кушает?...» в приложении к настоящему изданию

⁵⁴⁷ Анализ ответа на депутатский запрос автора по этому поводу см. в статье «Надежды юношей питают?...», размещённой в приложении к настоящему изданию

«з) совместно с Российским Союзом промышленников и предпринимателей (работодателей):

- подготовить прогноз потребности в специалистах (по объему и направлениям их подготовки) с учетом реальных запросов рынка труда и перспектив развития экономики, разработать на его основе предложения по формированию заданий по подготовке специалистов, в том числе с привлечением негосударственных и корпоративных учебных заведений;

- с учетом требований работодателей разработать общие и отраслевые требования к профессиональным стандартам как основе государственных образовательных стандартов для различных уровней профессионального образования.

Срок – сентябрь 2006 г.»

Неконкретность формулировок допускала самые различные интерпретации. Например, ссылаясь на перепроизводство специалистов (как, впрочем, и на сокращение населения), Минобрнауки, начиная с 2005 г., последовательно сокращал бюджетный набор в вузы.

«и) разработать предложения по поддержке системы государственного образовательного кредитования.

Срок – март 2006 г.»

Видимо, в качестве меры по реализации данного поручения Правительство РФ 07.06.2006 в Распоряжении № 838-Р «Об утверждении сводного плана мероприятий по реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года» приняло решение о введении в России эксперимента «по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов студентам федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования». Эксперимент охватил около 3 тыс. студентов. Однако, по сообщениям печати, в период финансового экономического кризиса (осенью 2008 г.) их обучение оказалось под угрозой из-за проблем банков, участвовавших в эксперименте. Что же касается соответствующих законопроектов, то в Государственной Думе четвёртого созыва они были представлены в двух основных вариантах, ни один из которых принят не был⁵⁴⁸.

«2. Минобрнауки России совместно с МИДом России представить предложения по увеличению объема образовательных услуг и технологий, предоставляемых государствам – участникам Содружества Независимых Государств, в том числе по увеличению количества мест в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, финансируемых за счет средств федерального бюджета, для обучения студентов из государств – участников Содружества Независимых Государств, а также по развитию сети филиалов указанных образовательных учреждений в этих государствах.

Срок – апрель 2006 г.»

В отличие от большинства других, это поручение сомнений не вызывает: вложение средств в образование будущих элит тех стран, где государство-инвестор стремится сохранить собственное влияние, во всём мире считается одним из наиболее выгодных видов инвестиций.

⁵⁴⁸ Проект федерального закона № 495333-4 «О социальном образовательном кредите», внесён депутатами Государственной Думы Баржановой М.В., Пановым В.В., отозван авторами в декабре 2007 г.

Проект федерального закона № 220221-4 «Об образовательных кредитах», внесён депутатами Государственной Думы Зубовым В.М., Бурыкиной Н.В., Рыжковым В.А., Аксаковым Г.А., Виноградовым Б.А., Пановым В.В., Хайруллинским А.Н., Тарачевым В.А. Отклонён ГД в первом чтении 21.05.2008.

«3. Минобрнауки России разработать меры по поддержке и совершенствованию начального и среднего профессионального образования в целях обеспечения его конкурентоспособности при интеграции в мировое образовательное пространство с учетом положений копенгагенской декларации.

Срок – март 2006 г.»

Это поручение на практике может вылиться во всё, что угодно: от наращивания текущего финансирования и инвестиций в материальную базу систем начального и среднего профессионального образования до ликвидации среднего профессионального образования как самостоятельного образовательного уровня и системы учреждений. Во всяком случае рост финансирования среднего профессионального образования из федерального бюджета в течение 2006 - 2008 гг. был наиболее низким среди всех уровней образования, представленных в соответствующей бюджетной статье.

В очередной раз подведу итоги отрывком из собственной статьи.

«Новая серия поручений Президента правительству РФ, если, конечно, они будут реализованы, представляет гораздо более социальное (демократическое) направление в образовательной политике по сравнению с предыдущими документами исполнительной власти, включая и инициированные самим Президентом так называемые национальные проекты. Однако неконкретность этих поручений оставляет правительству широкий спектр выбора практических действий, вплоть до антиобразовательных. Поэтому оценивать инициативы Президента нужно в соответствии с известной российской пословицей: цыплят по осени считают. Причем речь идёт об осени даже не 2006, а 2007 г., когда впервые будет приниматься бюджет, сформированный на основе этих поручений»⁵⁴⁹.

Принятый в 2007 г. трёхлетний бюджет в части финансирования образования показал, что никаких значимых позитивных изменений в образовательной политике в связи с поручениями не произошло.

⁵⁴⁹ Смолин О.Н. Новые поручения Президента: цыплят по осени... // Вести образования. – 2006. – 1-14 февраля. – № 3. – С. 12.

Глава 13. Завершение контрреформы: образовательная политика и образовательное законодательство в конце 2006 – 2007 гг.

Иллюзии левого поворота в социальной политике вообще и образовательной политике – в особенности, возникшие осенью 2005 г. у части российского «политического класса» (преимущественно, у праволиберальной части), применительно к образовательной политике рассеялись приблизительно через год. Осень 2006 г. и особенно 2007 г. стали временем завершения контрреформы образовательного законодательства, которое вновь оказалось главным полем активности исполнительной власти. Рассмотрим основные законодательные акты, принятые на этом этапе, и образовательно-политическую борьбу вокруг них.

§ 1. Федеральный закон «Об автономных учреждениях»: прорыв к свободе или угроза разрушения человеческого потенциала?⁵⁵⁰

1.1. Законопроект об АУ: содержание и общественные дискуссии

Как уже не раз отмечалось, планы фактической приватизации учреждений социальной сферы (включая образовательные учреждения) посредством изменения их организационно-правовой формы в России вынашивались давно. При этом законопроекты об автономных учреждениях (АУ) и государственных автономных некоммерческих организациях (ГАНО) – годами бродили по кабинетам: от Высшей школы экономики до разного рода министерств и ведомств. В середине 2006 г. планы превратились в действия. 6 апреля депутатами Госдумы М. Шаккумом, А. Тягуновым, А. Исаевым, Ф. Гайнулиной, В. Горюновым, Н. Булаевым (все – «Единая Россия») были внесены проекты Федеральных законов «Об автономных учреждениях»⁵⁵¹ и «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных (бюджетных) учреждений»⁵⁵² (далее – законопроекты). Их внесение депутатами, а не правительством, может служить очередным доказательством выдвинутого ранее тезиса об инверсии в период контрреформы политико-образовательной роли законодательства, а именно: о его превращении из фактора стабилизации системы образования в средство её псевдореформирования, если не деструкции.

Чтобы читатель получил представление об объявленных авторами законодательной инициативы целях, процитируем предложенный ими документ под названием «Концепция Федерального закона «Об автономных учреждениях» (далее – «Концепция»).

«Принятие законопроекта позволит законодательно определить возникновение нового типа государственного (муниципального) учреждения – автономного учреждения. Основная нагрузка законопроекта будет состоять в регулировании отношений, возникающих при осуществлении автономными учреждениями социально-культурных функций.

Автономное учреждение имеет неоспоримые преимущества перед существующими бюджетными учреждениями.

Изменение типа существующего государственного (муниципального) учреждения позволит:

⁵⁵⁰ Содержание закона «Об автономных учреждениях», принципиально меняющего характер отечественной социальной политики, заставляет и автора этих строк выйти за пределы предмета исследования в более широкую область, относящуюся к различным аспектам развития человеческого потенциала в целом. Однако и в данном случае центральным звеном проблемы остаётся образовательная политика.

⁵⁵¹ Ныне уже Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ.

⁵⁵² Ныне уже Федеральный закон от 03.11.2006 № 175-ФЗ.

создать более четкое разделение между покупателями и производителями услуг отраслей социальной сферы и будет способствовать развитию практики контрактных отношений организаций с органами государственной власти;

легче формировать, внедрять и изменять структуру и механизмы управления; стать средством привлечения инвестиций в отрасли социальной сферы и расширения источников финансирования текущей деятельности этих организаций;

создать необходимые стимулы и условия для существенного повышения эффективности использования кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов.

Создание автономных учреждений, будет способствовать соблюдению прав и интересов граждан в сфере оказания услуг в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта»⁵⁵³.

Как видим, всё делалось исключительно для «блага народа». Однако представляется, что введение в Гражданский кодекс двух типов учреждений (бюджетные и автономные) вряд ли может быть признано удачным с юридико-технической точки зрения. Дело в том, что понятие типа учреждений в специальном законодательстве употребляется совершенно в ином смысле. Например, в Законе РФ «Об образовании» этим понятием обозначаются образовательные учреждения, реализующие программы различного уровня и направленности: от дошкольных учреждений до вузов, специальных (коррекционных) образовательных учреждений и т.п. (статья 12). Поэтому новое значение термина «тип учреждения» в Гражданском кодексе может вызвать неоднозначную интерпретацию соответствующих норм законодательства.

Ещё более важно другое. Против превращения государственных и муниципальных учреждений в АУ с самого начала высказывались Российский союз ректоров (РСР), ряд отраслевых профсоюзов и другие влиятельные организации. Позволю себе ещё несколько цитат:

«Уважаемый Борис Вячеславович, прошу Вас... отложить рассмотрение проекта Федерального закона «Об автономных учреждениях» и провести дополнительные согласования для учета позиции ректорского сообщества, которое настаивает на необходимости исключения из-под юрисдикции данного законопроекта существующих государственных и муниципальных образовательных учреждений...»⁵⁵⁴.

«Российский профсоюз работников культуры внимательно ознакомился с проектами федеральных законов «Об автономных учреждениях» и «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях» и сообщает, что в данной редакции мы его не можем поддержать»⁵⁵⁵.

«Отсутствие планомерного финансирования образовательных учреждений равносильно превращению их в коммерческие по сути организации, целью которых является не выполнение определенных социально значимых функций, а получение максимальной прибыли. Кроме того, подталкивая эту группу учреждений к рыночным формам отношений, государство поставит их перед необходимостью в той или иной форме расширять платность предоставляемых образовательных услуг, что, в свою

⁵⁵³ <http://www.mon.gov.ru>

⁵⁵⁴ Письмо Президента РСР, ректора МГУ В.А. Садовниченко № 35-138 от 30 мая 2006 г. Председателю Государственной Думы ФС РФ Б.В. Грызлову.

⁵⁵⁵ Письмо Председателя профсоюза работников культуры Г. Парошина № 02-12/73 от 26 апреля 2006 г. Первому заместителю Председателя Комитета по образованию и науке Госдумы О.Н. Смолину.

очередь, приведет к явным или скрытым формам нарушения конституционных гарантий доступности качественного образования»⁵⁵⁶.

«Союз директоров ссузов России рассмотрел проект федеральных законов «Об автономных учреждениях» и «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях» и сообщает, что не поддерживает проекты представленных законов...»⁵⁵⁷.

Риски и «страховки»

Возражения авторов приведённых выше писем связаны с тем, что в анализируемых проектах (как и во всех предшествующих версиях) федеральных законов об АУ потенциальные выгоды новой организационно-правовой формы в виде расширения экономической самостоятельности избравших их организаций многократно перекрывались реальными потерями для общества, а во многих случаях – и для трудовых коллективов.

Очевидных угроз пять.

Первая угроза – возможность утраты части ещё сохранившихся достижений образовательного и социального законодательства 1990-х гг. Оставшиеся отсрочки от призыва на военную службу, досрочные пенсии для педагогов, занятых в учреждениях для детей и т.п., – всё это было установлено именно для государственных и муниципальных образовательных учреждений, для тех, кто в них работает или учится, но отнюдь не для учреждений автономных.

Правда, в отличие от предыдущих версий аналогичных законопроектов, в данном случае авторы позаботились о будущих автономных учреждениях, по крайней мере, в двух отношениях.

1. Пункт 2 статьи 34 ФЗ «Об образовании» предлагалось изложить в следующей редакции:

«При реорганизации образовательного учреждения в форме преобразования, выделения филиала в самостоятельное юридическое лицо, присоединения к образовательному учреждению юридического лица, не являющегося образовательным учреждением, изменении типа государственного, муниципального учреждения, образовательное учреждение вправе осуществлять перечисленные в его уставе виды деятельности на основании лицензии и свидетельства о государственной аккредитации, выданных соответствующему образовательному учреждению, по окончании срока их действия». Иначе говоря, АУ позволили сохранить все достижения его предшественника в области лицензирования и государственной аккредитации.

2. Аналогичным образом для АУ предлагалось сохранить некоторые налоговые льготы, которыми пользуются бюджетные организации. В частности, в пункт 14 данной статьи предлагается отнести к этой категории доходы, полученные в виде средств бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов, выделяемых бюджетным учреждениям по смете доходов и расходов бюджетного учреждения, автономным учреждениям в форме субсидий, субвенций».

Вторая угроза – новый виток коммерциализации социальной сферы, массовое вытеснение бюджетных (т.е. бесплатных для гражданина) социальных благ платными услугами. Главная гарантия, которой, согласно законопроекту, должны были лишиться

⁵⁵⁶ Письмо Председателя профсоюза работников народного образования и науки Г.И. Меркуловой № 42 от 17 мая 2006 г. Первому заместителю Председателя Комитета по образованию и науке Госдумы О.Н. Смолину.

⁵⁵⁷ Письмо Президента Союза директоров ссузов В.М. Демина № 39 от 25 мая 2006 г. Первому заместителю Председателя Комитета Госдумы по образованию и науке О.Н. Смолину.

АУ, а вместе с ними и потребители названных выше социальных благ, – это гарантированное государственное (муниципальное) финансирование.

Законом, сопровождающим Федеральный закон «Об автономных учреждениях», предлагалось внести изменения в часть первую Гражданского кодекса РФ, устанавливающую, что государственное (муниципальное) учреждение может быть бюджетным или автономным (пункт 2 статьи 120 ГК). Однако при этом в целый ряд других статей ГК предложено внести изменения, исключающие обязанность собственника финансировать государственные или муниципальные учреждения (статьи 48, 50, 56, 213). Точно так же предлагалось исключить обязанность собственника нести субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения в случае его недостаточного финансирования (статья 120 ГК). Иначе говоря, за расширение экономической самостоятельности учреждению предложено заплатить отказом от бюджетных гарантий обеспечения его деятельности. Понятно, что компенсация утраченных доходов может быть получена лишь посредством отмеченного выше вытеснения социальных благ рыночными услугами.

Третья угроза – возможность фактической ликвидации конституционных гарантий прав граждан на бюджетное образование, а потенциально – и на охрану здоровья. Как известно, статьями 41 и 43 Конституции РФ такое право гарантируется лишь тем, кто учится (воспитывается) или лечится в государственных и муниципальных учреждениях (в отношении образования – еще и на предприятиях). О «гениальном юридическом креативе» в виде АУ авторы Конституции не подозревали, что не удивительно. Удивительно другое: авторы законопроектов то ли не подозревали, то ли сделали вид, что не подозревали, о существовании Конституции, содержащей перечень гарантированных гражданам прав и свобод.

Впрочем, некоторые «намёки» на социальные обязательства в законопроекте всё-таки содержались. Цитирую:

«Автономное учреждение осуществляет в соответствии с заданиями учредителя и обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность по бесплатному или частично платному для потребителя оказанию услуг (выполнению работ). Финансирование указанной деятельности обеспечивается из соответствующего бюджета в форме субвенций, субсидий, государственных внебюджетных фондов и иных источников, не запрещенных законом» (пункт 2 статьи 4).

И ещё: «Решение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения принимается, если такое решение не повлечет нарушения предусмотренных законом прав граждан, в том числе права на получение бесплатной медицинской помощи и бесплатного образования, права на участие в культурной жизни» (пункт 3 статьи 5).

«Автономное учреждение может быть реорганизовано, если это не повлечет нарушения прав граждан в социально-культурной сфере, в том числе права на получение бесплатной медицинской помощи и бесплатного образования или права на участие в культурной жизни» (пункт 4 статьи 19).

Правда, никаких критериев, позволяющих определить, нарушены ли предусмотренные законом права граждан, ни в одном из законопроектов не было. Нет их и в большинстве действующих законов или подзаконных актов.

Приведём простой пример. Ректор одного из престижных московских вузов рассуждал следующим образом: зачем мне бюджетные деньги из расчёта по 700 - 800 у.е. на студента, когда в вуз стоит очередь желающих заплатить по 3 тыс. у.е.? Поменяв организационно-правовую форму, можно отказаться от бюджетного финансирования, получить много больше денег от внебюджетных студентов, нормально заплатить преподавателям и улучшить материальную базу.

Казалось бы, всё правильно. Вот только бюджетных мест в вузе больше не будет, а абсолютное большинство «бюджетников» (рабочих и крестьян – тем более) не способны платить за студента по 3 тыс. долларов в год. Спрашивается, нарушены ли здесь установленные законами права граждан? Думаю, ответы на этот вопрос ректора или министра, с одной стороны, родителя или студента, желающего учиться, с другой, оказались бы прямо противоположными.

Кстати, не уверен, что интересы ректора не расходятся в данном случае не только с интересами потенциальных студентов, но и страны в целом. Ведь никто еще не доказал и вряд ли когда-нибудь докажет, что способности детей прямо пропорциональны доходам их родителей. Поэтому, вполне возможно, качество специалистов, которых станет выпускать престижный вуз, заметно снизится.

Четвёртая угроза заключена в том, что введение новой организационно-правовой формы снимает запрет на приватизацию, сохранившийся даже после «монетизации» в Законе РФ «Об образовании» (пункт 13 статьи 39) для государственных и муниципальных образовательных учреждений, но отнюдь не для АУ. В законопроекте «единороссов» был прямо прописан и один из путей такой приватизации – банкротство. Цитирую:

«Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного автономным учреждением за счет целевых средств, выделенных ему собственником.

Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения» (пункт 3 статьи 2).

«Требования кредиторов ликвидируемого автономного учреждения удовлетворяются за счет имущества, на которое в соответствии с настоящим Федеральным законом может быть обращено взыскание» (пункт 2 статьи 20).

Итак, как и предупреждали противники законопроекта (в частности, профсоюзы), снятие субсидиарной ответственности учредителя естественным образом открывало дорогу банкротству (а значит, и приватизации) самого учреждения. Правда, на этот счёт законопроект содержал три оговорки.

1. Создание АУ может происходить исключительно на основе решений соответствующего органа исполнительной власти или местного самоуправления, а процедура принятия таких решений расписана достаточно подробно (пункт 1 статьи 2, статьи 5, 6). Тем самым судьба учреждений социальной сферы оказывается в полной зависимости от того, каким в соответствующий период будет федеральное правительство или профильное министерство: если в нём окажутся люди со здравым смыслом, АУ останутся островами в море государственных и муниципальных учреждений; если же, как в начале или в середине 1990-х гг., к власти придут радикалы, островами останутся образовательные учреждения. То же самое можно сказать об учреждениях, подведомственных субъекту Федерации или местному самоуправлению.

2. «В течение двух лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона решение об изменении типа государственного (муниципального) учреждения принимается с согласия этого государственного (муниципального) учреждения» (часть 1 статьи 21 законопроекта). Между прочим, о том, кто именно даёт это самое согласие: конференция трудового коллектива, учёный совет или руководитель – авторы законопроекта умолчали.

3. «Изменение типа существующих государственных и муниципальных учреждений здравоохранения не допускается» (часть 2 статьи 21 законопроекта). – Не вероятно, но очевидно! Хотя авторы законопроекта вряд ли были поражены амнезией, по всему его тексту утверждалось, что АУ будут создаваться «для оказания услуг (выполнения работ) в целях осуществления... функций государства... в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости

населения, физической культуры и спорта» (пункт 1 статьи 2). Однако из последней фразы предпоследней статьи законопроекта правоприменитель вдруг узнал, что здравоохранение из сферы его действия исключено⁵⁵⁸!

Пятая угроза – скачкообразный рост коррупции в социальной сфере. Согласно законопроекту, АУ не вправе без согласия собственника распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, которое закреплено за ним собственником или приобретено за счёт целевых средств, выделенных из бюджета (пункт 2 статьи 3).

С учётом сказанного выше, в закон были заложены сразу три явных основания для колоссальной коррупции, ибо именно государственным (муниципальным) чиновникам предложено решать:

- превращать государственное учреждение в АУ (выдавая ему разрешение на фактическую приватизацию) или оставить в прежнем статусе;
- какое именно имущество государственного (муниципального) образовательного учреждения относить к категории особо ценного (т.е. изъятого из свободного оборота);
- давать ли согласие образовательному учреждению на право распоряжаться этим особо ценным имуществом.

Между прочим, угроза распродажи, например, национальных культурных ценностей в случае создания АУ может возникнуть и без формальной приватизации государственных или муниципальных учреждений. Выступая на пленарном заседании Госдумы 9 июня, депутат О. Дмитриева привела такой пример. В точном соответствии с законом, деля движимое имущество музея на «особо ценное» и «не особо ценное», чиновник может отнести к первому, скажем, картину Рембрандта, а ко второму – «каких-нибудь» импрессионистов, разумеется, не бесплатно. После этого опять же на вполне законном основании импрессионисты могут быть проданы иностранному музею или вообще в частные руки⁵⁵⁹. Коррупционная схема, что называется, прямо подсказывалась авторами законопроекта.

Не менее многообещающей выглядит и другая схема, предусмотренная законопроектом, а именно: внесение имущества, не относящегося к недвижимому или особо ценному, в уставной капитал организаций, создаваемых совместно с другими (негосударственными) организациями.

Ректор одного из самых «продвинутых» вузов не только Тюменского региона, но и страны, более чем успешно освоивший работу в рыночных условиях, в частной беседе привел автору следующий пример.

В университете создан Институт дистанционного образования, размещающийся в одной аудитории площадью около 50 кв. м, но приносящий до четверти всех внебюджетных доходов. Закон об АУ вполне позволяет совместно с другими учредителями (юридическими или физическими лицами) создать организацию и ввести в ее уставной (складочный) капитал такой институт. При этом вуз потеряет многомиллионные доходы, но зато ректор и другие учредители имеют шанс войти в число крупнейших бизнесменов региона.

Таким образом, все основные риски, о которых ведущие общественные объединения, действующие в сфере образования, а равно и образовательно-политическая оппозиция, предупреждали с самого начала, – все эти риски в законопроекте об АУ, скорее, оказались закамуфлированы, чем уменьшены, но в целом, безусловно, сохранены. Вынужден в очередной раз повторить: для того, чтобы расширить экономическую самостоятельность образовательных учреждений и других учреждений социальной сферы, достаточно было внести изменения в Гражданский кодекс или даже в отраслевые законы.

⁵⁵⁸ В публицистической статье «Венец творения» в законодательстве», опубликованной в журнале «Свободная мысль» (2006, № 3) автор позволил себе прокомментировать ситуацию следующим образом: «Видимо, журналисты, которые до сих пор утверждали, что большинство депутатов IV Госдумы голосуют, «не приходя в сознание», отныне вправе будут утверждать, что и законы также пишутся в бессознательном состоянии!».

Разумеется, в действительности все серьезнее и проще: как бы ни относиться к Михаилу Зурабову, видимо, именно он, просчитав потенциально разрушительные последствия законопроекта для системы здравоохранения, вывел ее из-под удара. Что ж, если это так, браво, Зурабов»!

⁵⁵⁹ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 2006. – 9 июня.

Прочитую в очередной раз одно из собственных выступлений на семинаре в Александр-хаус, где обсуждалась предыдущая версия законопроекта.

«Есть несколько способов абсолютно честного и абсолютно безвредного решения проблемы. Правда, не сто, как у великого комбинатора, а только три.

Первое. Премьер-министр направляет министру финансов, министру экономического развития письмо о том, что действующее законодательство позволяет трактовать хозяйственную самостоятельность и иные права образовательных учреждений в соответствии с законом «Об образовании». Основания для этого есть. Их два.

Первое – часть 3 статьи 120 Гражданского кодекса. «3. Особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами». <...>

Второе – абзац третий статьи 7 Федерального закона «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации». Он 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. Уверен, при доброй воле этого было бы достаточно.

Второй путь. Минимальное необходимое воздействие. Оно состоит в двух поправках к законам. Норма из закона «О введении в действие Бюджетного кодекса» переносится в сам его текст, как мы этого и требовали первоначально. Второе: статья 120 Гражданского кодекса дополняется пунктом 4 примерно следующего содержания:

«Особенности статуса образовательных учреждений и их функционирования определяются федеральными законами в области образования». С юридической стороны текст можно улучшать.

При желании правительства такие законы можно принять в трехмесячный срок.

Наконец, путь третий. Если же по каким-то причинам нашим коллегам и этого кажется недостаточно, я хочу задать последний вопрос:

Итак, вы хотите ввести в Гражданский и Бюджетный кодексы, наряду с учреждениями, государственные некоммерческие организации, которые будут пользоваться теми же правами и льготами, но при этом большей экономической свободой. После этого вы хотите дать право выбора всем юридическим лицам в образовании, науке и культуре по желанию оставаться учреждениями, или становиться этими некоммерческими организациями. <...>

Но тогда спрашивается: где вы найдете ненормальных руководителей, которые при равных правах и налоговых льготах захотят меньше свободы, т.е. захотят остаться учреждениями? Ясно, что все, или почти все учреждения очень быстро станут некоммерческими организациями. Так зачем городить огород? Не проще ли внести в Гражданский и Бюджетный кодексы поправки, просто расширяющие права учреждений? Мы вместе с вами готовы поработать в этом направлении. Общими усилиями правительства и парламента эту задачу можно решить за полгода, не переделывая десятков законов, не нарушая Конституцию, не мучая людей и не порождая акций протестов.

Все три пути абсолютно реальны, просты, а самое главное, абсолютно безвредны. Почему они не принимаются. Думаю, ответ простой. Здесь действует другой принцип: паровоз – не для машиниста, а для пассажиров. Не образование – для реформ, а реформы – для образования»⁵⁶⁰.

Конечно, после принятия ФЗ № 122 («о монетизации») единственно реальным остался третий путь. Однако никто не заставлял правительство вносить в этот закон не имеющие отношения к его предмету нормы об ограничении свободы образовательных учреждений.

Очевидно, что законопроект был способен нанести колоссальный вред социальным правам граждан и стране в целом. Его пролоббировали две группы лиц: недобросовестные руководители государственных учреждений, мечтавшие приватизировать имущество в социальной сфере, как в 90-х годах прошлого века это было сделано в промышленности и сельском хозяйстве; недобросовестные бизнесмены, которые надеялись скупить или захватить это имущество.

Усечённая автономия

Не менее важно и другое: как ни парадоксально, помимо «усечения» социальных гарантий прав граждан и гарантий стабильности работы учреждений социальной сферы, законопроект, расширяя экономическую самостоятельность АУ, вместе с тем в других отношениях сокращал... и саму автономию этих учреждений! Причём по двум основным линиям:

⁵⁶⁰ Выступление О. Смолина на семинаре «О статусе образовательных организаций». Москва, Александр-хаус, 20 марта 2001 г.

• решение о превращении государственного или муниципального учреждения в АУ объявлялось прерогативой не трудового коллектива или совета учреждения, но его учредителя в лице исполнительного органа федеральной, региональной власти или местного самоуправления. Как уже отмечалось, спрашивать мнения самого «учреждения» авторы предполагали только в первые два года после вступления закона в силу (пункт 2 статьи 5, часть 1 статьи 21);

• руководитель АУ должен назначаться его учредителем (пункт 6 статьи 10), тогда как действующий Закон РФ «Об образовании» предусматривает в этом отношении разнообразие форм. Согласно пункту 4 статьи 35, «руководитель государственного или муниципального образовательного учреждения в соответствии с уставом соответствующего образовательного учреждения может быть:

- 1) избран коллективом образовательного учреждения;
- 2) избран коллективом образовательного учреждения при предварительном согласовании кандидатуры (кандидатур) с учредителями;
- 3) избран коллективом образовательного учреждения с последующим утверждением учредителем;
- 4) назначен учредителем с предоставлением совету образовательного учреждения права вето;
- 5) назначен учредителем;
- 6) нанят учредителем».

Например, даже после принятия федерального закона, выстраивающего «вертикали власти» в образовании путём отсева неугодных кандидатов в ректоры⁵⁶¹, коллективы вузов сохранили некоторые возможности влияния и хотя бы формальные элементы демократической процедуры. Однако как только эти вузы станут «автономными», всей такой «вольнице» будет положен конец.

Как в своё время отмечал автор, автономные учреждения оказались фактически лишены автономии, а проект «единороссов» следовало бы назвать законом не об АУ, но об УА – об усечённой автономии.

1.2. Парламент: позиции и страсти по законопроекту

Интересно, что фактически отрицательные заключения на законопроект дали несколько комитетов Госдумы, руководимых, как известно, исключительно представителями «партии власти». Вот, например, отрывок из заключения Комитета по культуре: «...признавая необходимость реформирования бюджетных учреждений, Комитет по культуре отмечает ряд серьезных замечаний, без которых предлагаемое в законопроекте реформирование может привести к необратимым негативным последствиям в сфере культуры <...> Комитет по культуре считает, что законопроект «Об автономных учреждениях» нуждается в существенной концептуальной доработке перед первым чтением и его рассмотрение должно осуществляться одновременно с рассмотрением изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»⁵⁶².

Профильный Комитет Совета Федерации также высказался против законопроекта. Цитирую: «Рассмотрев проект федерального закона № 286563-4 «Об автономных учреждениях», Комитет решил:

1. Не согласиться с концепцией проекта федерального закона № 286563-4 «Об автономных учреждениях»⁵⁶³.

Однако наиболее жёсткое отрицательное заключение, как это ни парадоксально, принадлежало думскому Комитету по собственности: «Анализ законопроекта не дает

⁵⁶¹ См. § 2 главы 9

⁵⁶² Заключение Комитета по культуре Государственной Думы № 3.26 – 13.1/348

⁵⁶³ Решение Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии от 15 мая 2006 г.

однозначного ответа на вопрос, каким образом и в силу каких причин создание автономных учреждений будет способствовать соблюдению прав и интересов граждан в сфере оказания услуг в области науки, образования, здравоохранения, культуры и спорта, способствовать дальнейшему развитию отраслевой науки, образования, здравоохранения и другое, как это декларируется в пояснительной записке к законопроекту. Общая идея законопроекта, по всей видимости, заключается в сокращении бремени содержания государством учреждений социальной сферы путем коммерциализации такого рода учреждений. При массовом создании автономных учреждений на базе государственных или муниципальных учреждений прямым следствием этого явится сокращение услуг, оказываемых населению за счет средств соответствующих бюджетов, и соответствующее замещение ранее бесплатных услуг платными. Впоследствии следует ожидать, что произойдет своего рода «естественный отбор» автономных учреждений в связи с дифференциацией их финансово-хозяйственного положения. Так, ряд автономных учреждений, например, крупные учебные заведения, известные театры, музеи и т.д., расположенные в регионах, где существует платежеспособный спрос населения на оказание такими учреждениями услуги, могут иметь благополучное финансовое положение. Остальные учреждения при отсутствии бюджетного финансирования по истечении некоторого времени придут к состоянию стагнации. Таким образом, создание автономных учреждений само по себе не способно решить существующие в обществе социальные проблемы»⁵⁶⁴.

Такое заключение выглядит парадоксом в связи с развернувшейся годом ранее дискуссией между представителями «левого» и «правого» «крыльев» «Единой России», между «социальщиками» и «либералами». В свое время по поводу этой дискуссии автор напомнил цитату из «Песни о соколе» М. Горького: «рожденный ползать летать не может». И действительно: «Единая Россия» создавалась политтехнологами Кремля вовсе не для того, чтобы иметь «крылья», но для того, чтобы неукоснительно исполнять руководящие указания. В данном же случае «крылья» просто поменялись местами: законопроект внесли так называемые социальщики, а псевдолибералы критиковали его за антисоциальные последствия ... слева! Последним это делает честь. Однако вся история с законопроектом может служить иллюстрацией тому, что выделение якобы социального крыла в «Единой России» было основано не на убеждениях, но на борьбе клановых интересов»⁵⁶⁵.

Несмотря на протесты образовательного сообщества, Госдума рассмотрела законопроект об АУ в первом чтении 9 июня 2006 г. при полупустом зале в то время, которое обычно отводится на обеденный перерыв.

Тщетно автор этих строк при обсуждении повестки дня напоминал думскому большинству о том, что это прямой вызов Съезду ректоров, в те же дни проходившему в Москве.

Тщетно профессор МГУ, многолетний Председатель думского Комитета по образованию и науке, а в Госдуме пятого созыва заместитель её председателя И. Мельников зачитывал единогласно принятое Съездом ректоров обращение к Государственной Думе с требованием отложить рассмотрение законопроекта.

Тщетно один из лидеров фракции КПРФ С. Решульский напоминал председательствующему О. Морозову о том, что в зале присутствуют около 70 депутатов, а по доверенности передали свои голоса другим только 6 человек.

Тщетно питерский депутат и экс-министр труда О. Дмитриева предупреждала «партию власти», что законопроект способен вывести на улицы миллионы людей.

Не повторяя ранее использованных аргументов, приведу несколько цитат из собственного выступления на пленарном заседании Госдумы 9 июня 2006 г.⁵⁶⁶: «Уважаемые коллеги, я вышел на эту трибуну потому, что закон, который мы сегодня принимаем, — это закон исключительной важности. Я рискнул бы сказать, что это монетизация номер два и по отдалённым последствиям, быть может, даже хуже, чем монетизация номер один. <...>

⁵⁶⁴ Заключение Комитета Государственной Думы по собственности № 3.9-66/2 от 18 мая 2006 г.

⁵⁶⁵ Смолин О.Н. «Венец творения» в законодательстве // Свободная мысль. — 2006. — № 3 — С. 22

⁵⁶⁶ Здесь и далее см. стенограмму пленарного заседания Государственной Думы. — 2006. — 9 июня

В чём дело? Почему все против, а Государственная Дума за? С каких пор мы пытаемся вновь загонять железной рукой человечество к счастью? Кстати, отвечаю Павлу Владимировичу (Крашенинникову, Председателю профильного Комитета). Смысл поставленного вопроса был предельно прост: вместо того, чтобы «городить огород» с автономными учреждениями, нужно вернуть то, что уже было в законодательстве, ...и никто жаловаться на недостаток свободы больше не будет. Сначала отобрали свободы у образовательных... учреждений, а теперь предлагают вернуть эти свободы ценой резкого сокращения социального сектора и угрозы приватизации».

Несмотря на протесты гражданского общества и политической оппозиции, однопартийная машина и в данном случае сработала безотказно⁵⁶⁷.

Приняв законопроект в первом чтении 9 июня 2006 г., несмотря на протесты профсоюзов, Съезда ректоров и образовательного сообщества в целом, фракция «Единая Россия» – единственная фракция, голосовавшая за него в первом чтении, – пунктом третьим соответствующего постановления Госдумы установила и срок подачи поправок к законопроекту – 30 дней (т.е. по 9 июля включительно). Поскольку весенняя сессия Госдумы должна была закончиться 7 июля, противники законопроекта полагали, что, как минимум, имеют достаточно времени, во-первых, для разработки поправок, а, во-вторых, для организации активных переговоров с властью и (или) давления на неё.

Ещё накануне принятия законопроекта в первом чтении Центральный Совет общественного движения «Образование – для всех» обратился к гражданам и властям страны с заявлением «Нет» разрушению человеческого потенциала России»⁵⁶⁸.

Приведу резолютивную часть заявления.

«В этой драматической ситуации мы обращаемся со следующими требованиями к представителям власти и предложениями к российскому гражданскому обществу.

К Президенту Российской Федерации:

Дать отрицательное заключение на законопроект, а в случае его принятия Парламентом - наложить вето.

К Правительству Российской Федерации:

Не поддерживать законопроект во втором и третьих чтениях.

К депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации:

- Отказаться от принятия законопроекта и снять его с рассмотрения;
- Внести и принять альтернативный законопроект, расширяющий автономию всех государственных и муниципальных учреждений социальной сферы.

Любой фракции, любому депутату Государственной Думы или члену Совета Федерации, который проголосует за законопроект, мы намерены выразить политическое недоверие.

К Российскому уполномоченному по правам человека:

Использовать предоставленные законом полномочия для защиты интересов граждан и законодательно установленных социальных гарантий.

К руководителям и активистам организаций образования, культуры, социальной сферы, ветеранов и инвалидов, к родителям и студентам:

- В письменной и устной форме потребовать от каждой партийной структуры и от каждого депутата Государственной думы в регионе отказаться от принятия законопроекта;
- Организовать разъяснение разрушительных последствий законопроекта в средствах массовой информации, среди представителей общественных организаций, родителей и студентов;
- В случае принятия закона выразить недоверие поддержавшим его депутатам, независимо от фракционной принадлежности, и начать сбор подписей граждан, утративших доверие к таким депутатам.

⁵⁶⁷ Голоса по законопроекту распределились следующим образом:

- «Единая Россия»: за – 92,9%; против – 1,3%; не голосовало – 5,8%.
- «Народная воля»: за – 8,3%; против – 83,3%; не голосовало – 8,3%.
- ЛДПР: не голосовало – 100%.
- «Родина»: против – 89,7%; не голосовало – 10,3%.
- КППРФ: против – 100%.

⁵⁶⁸ Вести образования. – 2006. – 15-30 июня. – № 12

Известный афоризм гласит: в мире много больше людей сдавшихся, чем побежденных. Для защитников социального государства, образования, науки и культуры пришло время делом доказать, что слухи о полной и окончательной победе бюрократии над страной сильно преувеличены».

Первым откликом на это обращение стало решение Московского горкома профсоюза работников образования и науки выразить политическое недоверие субъектам права законодательной инициативы и всем депутатам, голосовавшим за неё в первом чтении. Однако история закона «о монетизации», принятого в период летних отпусков и, соответственно, мёртвого политического сезона, едва не повторилась: в начале июля стало известно, что закон об АУ собираются принять до окончания весенней сессии 2006 г.

Согласно кулуарной информации, давление в пользу скорейшего принятия закона исходило от руководителя администрации президента С. Собянина. Информация похожа на правду, ибо в Тюменской области, которую С. Собянин возглавлял до назначения на новую должность, осуществлено широкомасштабное превращение государственных и муниципальных учреждений (в частности, образовательных) в АНО – автономные некоммерческие организации. Результаты этого широкомасштабного регионального эксперимента – вопрос особый. Однако стоит заметить, что не каждый субъект Российской Федерации имеет в расчёте на душу населения такой же бюджет, как этот нефтеносный регион.

Как бы то ни было, события развивались следующим образом. 3 июля 2006 г. на парламентских слушаниях в Госдуме в пользу законопроекта об АУ высказались председатель профильного комитета Н. Булаев и ректор Высшей школы экономики, член Общественной палаты Я. Кузьминов. Первый из них утверждал, что в стране вскоре возникнет очередь учреждений, желающих превратиться в АУ⁵⁶⁹. Заявление вполне справедливое, ибо желающих приватизировать чужое всегда больше, чем готовых отдавать своё. Тем более в ситуации, когда государство экономическим «кнута» буквально загоняет талантливых и предприимчивых руководителей в систему АУ, «выкручивая руки» через казначейства и другие бюрократические процедуры тем, кто хотел бы остаться «государевыми людьми».

Тем не менее прогноз Н. Булаева до настоящего времени не подтвердился (см. ниже информацию Минобрнауки).

В свою очередь, Я. Кузьминов утверждал: проведённая экспертами в мае деловая игра показала, что рисков приватизации в системе АУ не существует⁵⁷⁰. На что автору этих строк пришлось возразить: игры – дело хорошее; однако почему-то они не убеждают ни профсоюзы, ни Союз ректоров, ни Союз директоров ссузов, ни профильный комитет Совета Федерации, ни два комитета Государственной Думы, – видимо, люди не понимают своего счастья⁵⁷¹!

3 июля вечером стало известно (естественно, из неофициальных источников), что законопроект об АУ стоит в предварительной повестке заседания Думы 8 июля. Работа по противодействию была начата немедленно: с оппозиционными думскими фракциями, профсоюзами и другими общественными объединениями, входящими в движение «Образование – для всех».

5 июля при обсуждении повестки дня на пленарном заседании Госдумы её председателю мною был задан вопрос: правда ли, что рассмотрение закона об АУ назначено на 8 июля? Вправе ли палата нарушать собственный регламент и постановление от 9 июня, а главное – конституционные гарантии права законодательной инициативы?

В ответ услышал: 8 июля рассматривать закон не планируется. И с облегчением поблагодарил Б. Грызлова.

⁵⁶⁹ Стенограмма парламентских слушаний. – 2006. – 3 июля

⁵⁷⁰ Там же.

⁵⁷¹ Там же.

Однако кулуарный ответ на тот же вопрос председателя профильного комитета П. Крашенинникова оказался иным: 8 июля рассматривать закон действительно не планируется, поскольку в предварительной повестке он стоит на 7-е!

4 июля Президент России выступил на «Гражданской восьмёрке» (где довелось присутствовать и автору) и публично заявил о намерениях власти предельно внимательно относиться к позиции общественных объединений⁵⁷². 6 июля после продолжительной дискуссии Совет Госдумы принял решение: рассматривать законопроект об АУ в последний день весенней сессии – 8 июля. К тому времени помимо организаций, протестовавших против закона в первом чтении, свою отрицательную позицию по отношению к нему и требования перенести рассмотрение законопроекта на осень выразили:

- Председатель Общественной палаты Е. Велихов и некоторые её члены;
- лидер профсоюза работников здравоохранения М. Кузьменко. Цитирую его телеграмму Б. Грызлову: «ЦК Профсоюза настаивает на снятии рассмотрения на пленарном заседании Госдумы 7 июля 2006 г. проекта закона «Об автономных учреждениях» во втором чтении без предварительного согласования социальными партнерами и рассмотрения Российской трехсторонней комиссии регулированию социально-трудовых отношений»;
- ЦК профсоюза работников образования и науки, предложивший региональным организациям направлять телеграммы протеста Председателю Госдумы и депутатам от соответствующих регионов;
- председатель Федерации независимых профсоюзов России М. Шмаков. Цитирую его письмо Председателю Госдумы Б. Грызлову: «По мнению профсоюзов, принятие данного законопроекта может привести к превращению существующих государственных и муниципальных учреждений в свободные субъекты коммерческого рынка, освобожденные от какой-либо субсидиарной ответственности бюджетов всех уровней, создать условия для ухудшения ситуации с предоставлением доступных и качественных услуг в социальной сфере, существенно затруднить реализацию ряда конституционных прав граждан России.

Несмотря на то, что законопроект об автономных учреждениях непосредственно касается сферы социально-трудовых отношений, проект данного федерального закона не направлялся на рассмотрение российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, что является нарушением действующего российского законодательства (в частности, федеральных законов «О Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» и «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»);

- Московский горком профсоюза работников образования и науки, не просто выразивший письменный протест, но и назначивший пикетирование Государственной Думы 7 июля.

Как видим, в канун Большой восьмёрки российская власть оказалась подобна Двуликому Янусу: одно её лицо улыбалось международной общественности, а другое высокомерно отворачивалось от собственной.

Внутри Госдумы наиболее последовательным противником закона, как и в первом чтении, оказалась фракция КПРФ. 7 июля 2006 г. очередную пресс-конференцию по этому поводу провели депутаты Ж. Алферов, Г. Зюганов, В. Кашин, И. Мельников, О. Смолин и присоединившийся к нам исполнительный директор Межрегионального объединения профсоюзных организаций научных центров и учреждений «За сохранение и развитие научно-технического потенциала страны» А. Миронов. Были подготовлены внутридумский пикет и другие внепарламентские акции в стенах парламента. Лидер фракции КПРФ Г. Зюганов вёл переговоры с Председателем Госдумы Б. Грызловым, а

⁵⁷² <http://president.kremlin.ru>

после окончания Совета Думы 7 июля – с руководителем президентской администрации С. Собяниным.

Похоже, именно эта последняя «гиря» склонила чашу весов в пользу переноса второго чтения законопроекта об АУ на осень. Вскоре после окончания работы Совета Думы в опросном порядке его прежнее решение было отменено, а вопрос поставлен в повестку пленарного заседания 13 сентября. Защитники социальных прав и все гражданское общество России получили тайм-аут, который представлял собой важное, хотя и промежуточное достижение.

1.3. Предсказуемый финал

С началом 2006-2007 учебного года «баталии» по проекту Федерального закона «Об автономных учреждениях», естественно, возобновились. Увы, ситуация развивалась, как в известной песне Высоцкого: «Только вот в этой скачке теряем мы лучших товарищей...»

От заявленных позиций последовательно отказались два наиболее сильных защитника интересов образования.

Первым о снятии принципиальных возражений против закона заявил президент Российского союза ректоров В. Садовничий на круглом столе по проблемам высшего образования в РИА «Новости» 5 сентября. Смысл заявления сводился к следующему (цитирую по памяти, но близко к тексту): законопроект, подготовленный ко второму чтению, – это уже не тот закон, против которого решительно возражал съезд ректоров; все поправки союза ректоров приняты; президент союза подвергается критике со стороны некоторых ректоров за слишком жёсткую позицию в отношении законопроекта.

Последующий анализ показал: из 20 поправок Российского союза ректоров полностью приняты профильным думским комитетом были 12 (часть из которых – технического характера); «очень частично» учтены 2; отклонены 6. Но главное не в этом. Как, возможно, помнит читатель⁵⁷³, в июне руководство РСР требовало не просто отложить рассмотрение законопроекта об АУ в первом чтении, но и исключить из сферы его действия все образовательные учреждения. Увы, среди поправок к законопроекту, представленных РСР почти месяц спустя, места этому ключевому положению не нашлось.

Профсоюзы держались дольше. Ключевая поправка к законопроекту об АУ ЦК профсоюза работников образования и науки гласила: «Положения настоящего Федерального закона не применяются для сферы оказания услуг (выполнения работ) в области образования к образовательным учреждениям, реализующим государственные гарантии в области образования, которые устанавливаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральными законами».

Оставляя в стороне юридические погрешности, отметим главное: её принятие означало бы фактически «похороны» закона, поскольку исключало из сферы регулируемых им правоотношений не только здравоохранение, но также образование. Эта точка зрения была подтверждена письмом председателя профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации Г. Меркуловой от 4 сентября 2006 г. № 57.

Ещё более жёсткую позицию занял московский Горком профсоюза работников образования и науки. Объявив летом о недоверии каждому депутату, независимо от фракционной принадлежности, который проголосует за законопроект, руководство профсоюза направило всем «думцам» без исключения письмо следующего содержания: «...принятие данного законопроекта приведет к ограничению возможности реализации конституционных прав граждан РФ на получение качественного доступного образования. Кроме того, с принятием закона возникнет прямая угроза приватизации государственных образовательных учреждений в результате их превращения в свободные субъекты

⁵⁷³ См. подраздел 1.1 данного параграфа

коммерческого рынка, «освобождённых» от какой-либо субсидиарной ответственности государства. Наше предложение состоит в следующей поправке: «Изменение типа существующих государственных муниципальных учреждений (образования, здравоохранения и культуры), реализующих государственные гарантии в этих областях, не допускается. Положения данного закона на них не распространяются»⁵⁷⁴.

Но более всего встревожил «партию власти» объявленный Московским горкомом профсоюза трёхдневный пикет вблизи Государственной Думы (у памятника К. Марксу) и особенно – в Банном переулке у штаб-квартиры «Единой России», а также намерение принять участие в заявленном КППРФ митинге в канун принятия закона.

Далее события развивались стремительно. По предложению одного из депутатов фракции КППРФ 6 сентября на пленарном заседании Госдумы её Председатель Б. Грызлов перенёс рассмотрение законопроекта об АУ во втором чтении на 20 сентября (позднее – на 22 сентября). Соответственно, были перенесены даты трёхдневного пикета и митинга.

12 сентября состоялась встреча руководства ЦК профсоюза и Московского горкома профсоюза работников образования и науки с Председателем думского Комитета по образованию и науке Н. Булаевым, а 14 сентября – с первым зампредом Госдумы О. Морозовым, тем же Н. Булаевым и Председателем Комитета по труду и социальной политике А. Исаевым. Согласно неофициально полученной информации, последний оказал чрезвычайно жёсткое давление на руководство профсоюзов, обвиняя их в измене общей профсоюзной позиции и нарушении соглашений между профсоюзами и «Единой Россией».

В итоге решение о пикетировании и официальном (как организации в целом) участии профсоюзов в митинге против АУ было отменено. Логика профсоюзных лидеров, как и логика руководства РСР, была примерно такой: закон всё равно будет принят, поэтому надо «выторговать» хоть что-нибудь. Кстати, согласно той же неофициальной информации, на встречах у Н. Булаева и О. Морозова представители власти произносили именно слово «торг». Посмотрим же, чем он закончился и кто кого «обсчитал».

Ко второму чтению законопроект был действительно улучшен, по крайней мере, в двух отношениях.

Во-первых, превращение в АУ для государственных учреждений формально перестало быть принудительным актом, но оказалось возможным только с их согласия. В тексте это выглядит следующим образом: «Предложение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения подготавливается исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, в ведении которых находится соответствующее государственное или муниципальное учреждение, по согласованию с исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом. Подготовка такого предложения осуществляется указанным органом по инициативе или с согласия государственного либо муниципального учреждения» (пункт 6 статьи 5).

Последним «бастионом» профсоюзов было требование о том, чтобы решение о превращении в АУ принимал не руководитель, не «высший коллегиальный орган» (в большинстве случаев, увы, «карманный»), но общее собрание или конференция трудового коллектива. Однако и это требование было учтено лишь косвенным образом. Конечно, утвердить устав вновь возникшего автономного учреждения без общего собрания или конференции коллектива невозможно. Однако в условиях выстроенных «вертикалей» подобные решения «пробиваются» сравнительно легко.

Во-вторых, в закон вошло предложение Союза ректоров о том, чтобы государство гарантировало будущим автономным учреждениям финансирование не только реализации

⁵⁷⁴ Письмо б/н председателя Московской городской организации профсоюза работников народного образования С.П. Кузина.

государственных заданий, но также содержание зданий, сооружений и иного имущества. Цитирую пункт 3 статьи 4: «...объем финансового обеспечения содержания недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением или приобретенных за счет средств, выделенных учредителем, определяется с учетом расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки. В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого или особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением или приобретенных им за счет средств, выделенных учредителем, финансовое обеспечение учредителем содержания такого имущества не осуществляется».

Тем самым несколько усилены социальные гарантии для коллективов учреждений, но не обязательно для тех, кто будет в них учиться, приобщаться к культуре или получать иные социальные блага. Кстати, с юридической точки зрения, остаётся открытым вопрос о том, будет ли государство финансировать содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, доставшегося автономному учреждению, в полном объёме или же пропорционально его «загрузке» финансируемыми из бюджета государственными заданиями. Например, если при лицензии на обучение 5 000 студентов вуз получит госзадание на 500, из приведённого выше текста закона не очевидно, что финансироваться будет содержание всего недвижимого и особо ценного имущества организации, а не его десятая часть.

Стоит напомнить, что при рассмотрении законопроекта в первом чтении защитникам образования уступок было обещано много больше. В частности, Первый заместитель председателя Госдумы О. Морозов предлагал не только предоставить учреждениям право решения о превращении в АУ, но и соглашался исключить из сферы действия закона общеобразовательную школу.

Цитирую по стенограмме пленарного заседания Госдумы от 9 июня 2006 г.:

Морозов О.В.: *Но я так понимаю, что это также не должно касаться общеобразовательных школ. Да? Вы говорили об этом сегодня утром...*

Булаев Н.И.: *Я думаю, что то, о чем я говорил, – что система общего образования в принципе должна быть выведена из-под юрисдикции этого законопроекта, – это предмет тоже очень важный, и мы должны при подготовке ко второму чтению законопроекта эту норму оговорить.*

Уверен: отказ от этой чрезвычайно важной уступки стал прямым следствием ослабления давления на власть со стороны наиболее мощных защитников образования.

В таких условиях итоги внутридумской борьбы были предрешены. Однако защитники социальной сферы и политическая оппозиция сдаваться не собирались, действуя по известному спартанскому принципу: «со щитом или на щите». Автором этих строк к законопроекту было предложено более 30 поправок, подписанных группой депутатов, главным образом, из фракции КПРФ и отчасти – «Родина». При обсуждении 22 сентября наиболее важные поправки были разделены на четверых (с депутатами И. Мельниковым, Б. Виноградовым и Т. Плетневой) и последовательно выносились на голосование. Столь же последовательно думское большинство отклонило следующие предложения:

- именовать в законе автономные учреждения государственными (муниципальными) автономными учреждениями. – Тем самым подтвердилось предположение о том, что, хотя АУ и объявлены новым типом государственных (муниципальных) учреждений, в действительности они таковыми не являются;

- не распространять действие закона на образовательные учреждения (либо только на школы, ПТУ и т.п.), на учреждения культуры, на научные организации. – Это означало официальное отклонение многочисленных требований ведущих общественных

организаций (профсоюзов, Российского союза ректоров, Российского союза директоров средних специальных учебных заведений и др.);

- запретить приватизацию автономных учреждений. – Лучшее опровержение многочисленных заявлений представителей «партии власти» насчет того, что АУ приватизировать будет труднее, чем обычные государственные организации, представить себе не возможно⁵⁷⁵.

Аналогичным образом при рассмотрении во втором чтении сопровождающего закона думским большинством (т.е. фракцией «Единая Россия») были провалены подготовленные автором и «озвученные» депутатом И. Мельниковым (Председателем Комитета по образованию и науке в 1996-2002 гг.) поправки:

- распространить запрет приватизации государственных (муниципальных) образовательных учреждений, который содержит пункт 13 статьи 39 Закона РФ «Об образовании», на автономные учреждения, которые будут созданы в данной сфере. – Ещё одно подтверждение намерения в перспективе АУ приватизировать;

- не ограничивать экономическую самостоятельность (точнее, не ликвидировать её остатки в отношении распоряжения заработанными средствами) для тех организаций, которые пожелают остаться государственными (муниципальными) учреждениями. – Фактически это означает, что учреждения социальной сферы будут поставлены перед дилеммой: либо окончательное экономическое «удушение», либо реальная угроза приватизации⁵⁷⁶.

Без дальнейших комментариев приведу фрагменты полемики по законопроекту на пленарном заседании Госдумы 22 сентября 2006 г.

Смолин О.Н.: Мы предлагаем поменять название закона и, соответственно, его терминологию. Дело в том, что, согласно предложениям Комитета, предлагается ввести два типа государственных и муниципальных учреждений: один – государственные и муниципальные, другой – автономные. Это всё равно, как если бы мы вводили два типа осетрины: осетрина и карась <...> Поэтому мы предлагаем во избежание всякого рода сомнений написать, что автономные учреждения тоже являются государственными и муниципальными. Не второй свежести, а точно такими же. Мы предлагаем в названии закона и в его тексте написать: «государственные автономные или муниципальные автономные учреждения». Это исключило бы возможность всякого рода толкований, ...поскольку не вполне понятно, будут ли затем в отношении автономных учреждений соблюдаться все те достижения законодательства, которые существуют в отношении учреждений государственных и муниципальных.

Крашенинников П.В.: Вы знаете, вы сравнили с какими-то морепродуктами, я бы сравнил, может быть, масло масляное, постольку поскольку автономное учреждение не может быть не <...> оно всегда является либо государственным, либо муниципальным. Соответственно, учредителем автономных учреждений может выступать либо Россия, либо субъект Федерации, либо муниципальное образование, здесь просто другого не дано, поэтому предлагаем отклонить.

Смолин О.Н.: Ещё раз прошу вас, коллеги, давайте подтвердим, что эти учреждения будут иметь государственный статус, тем более, что статус имущества, передаваемого этим учреждениям, совершенно не ясен, но отнюдь не государственный. Прошу поддержать.

Крашенинников П.В.: <...> мы можем, конечно, делать из законов какую-то информационную записку. Вот мне сейчас сказали, что кто-то там не знает, кто-то не понимает, но закон должен регулировать отношения. И в данном случае прямо в первых статьях указано, что это исключительно государственные и муниципальные юридические лица, в частности учреждения, так что мы против».

⁵⁷⁵ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 2006. – 22 сентября.

⁵⁷⁶ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 2006. – 6 октября

Смолин О.Н.: Что вызывает крайнее недовольство со стороны абсолютного большинства общественных организаций в этом законопроекте? Это отсутствие субсидиарной ответственности учредителя по обязательствам автономного учреждения. Передали автономному учреждению часть не особо ценного имущества <...>. После чего, выдали ему очень маленькое государственное задание; внебюджетных денег (необходимого количества) оно не собрало, вынуждено было влезть в долги, и попало под банкротство фактическое. Соответственно, субсидиарной ответственности учредителя нет. Вот вам пример того, как может быть украдено имущество автономного учреждения. Прошу поддержать поправку, которая возвращает субсидиарную ответственность учредителя и тем самым как раз возвращает государственный статус образовательным, культурным, научным и другим учреждениям.

Крашенинников П.В.: Вы знаете, на самом деле вот эти учреждения, которые являются автономными, конечно, они более самостоятельны и из текста это видно, кто читал. Но это как раз является концепцией того, что если автономное учреждение имеет право зарабатывать деньги, если оно более самостоятельно при принятии решений, следовательно и ответственность у него должна быть другая, а не такая, как у учреждения, которое полностью зависит от бюджета. Поэтому мы полагаем, что это принципиальная вещь, она, вообще, концептуальная вещь. И мы полагаем, что данную поправку нужно отклонить.

Смолин О.Н.: Уважаемые коллеги! Поправка номер 25 принадлежит депутатам Булаеву и Колесникову. Кстати, благодарю моих коллег, не важно от какой партии, за внесение этой поправки.

Закон «Об автономных учреждениях» позволяет (как только имущество будет поделено на особо ценное и не особо ценное движимое имущество) не особо ценное движимое имущество немедленно вкладывать в разного рода совместные организации, таким образом фактически превращая его в частную собственность. Депутаты Булаев и Колесников предлагают исключить такую возможность для автономных учреждений. Считаю, что это правильно. Это уменьшит коррупционную составляющую законопроекта и сохранит нам государственное имущество.

Крашенинников П.В.: Да, вот всё правильно, но только с точностью наоборот. Посмотрите, что здесь написано. Здесь говорится, что они не имеют право распоряжаться без согласия собственника и тем самым мы как раз говорим, что то, о чём вы боитесь, чтобы не допустить приватизацию скрытую, мы как раз говорим о том, что исключительно с согласия собственника. А вы как раз говорите: давайте это уберём, пусть самостоятельно это всё делают и распоряжаются федеральной собственностью, собственностью субъектов Федерации. Вы же как раз против скрытой приватизации.

Поэтому категорически за то, чтобы отклонить эту поправку.

Смолин О.Н.: А сейчас вопрос политический. В предлагаемом законопроекте написано, что решение о создании автономного учреждения на основе федерального имущества может приниматься Правительством, если иное не установлено актом Президента. Представим себе, что Президент решил поручить создание федеральных АУ, например, губернатору Чукотской области. Зачем нам создавать такую лауну в законе? Предлагаю исключить слова о том, что Президент своим актом может установить другой порядок образования автономных учреждений. Прошу поддержать.

Крашенинников П.В.: Вы знаете, в 3 статье Гражданского кодекса, которая так и называется «Гражданское законодательство», а это именно гражданское законодательство, это акт гражданского законодательства, там как раз перечисляются те органы, которые имеют право принимать акты гражданского права. И в частности там говорится о том, что принимаются федеральные законы, что имеет право принимать

президент соответствующие нормативные акты, и имеет право принимать правительство соответствующие акты.

Иерархия этих документов абсолютно очевидна, что главную юридическую силу в данном случае имеет, естественно, федеральный закон, дальше указы президента не должны противоречить федеральным законам, а постановления правительства в свою очередь не должны противоречить и федеральным законам, и постановлениям правительства. Здесь как раз вот эта вся иерархия и устанавливается. И мне кажется, что здесь в этом смысле всё достаточно чётко.

Смолин О.Н.: Уважаемые коллеги! Поправкой 101 мы предлагаем запретить приватизацию автономных учреждений точно так же, как это сделано в отношении, например, существующей системы государственных и муниципальных учреждений статьёй 39 Закона Российской Федерации «Об образовании».

Мы много раз слышали, что АУ создаются не для приватизации, нам говорят даже, что АО приватизировать будет труднее, чем обычные государственные или муниципальные учреждения. Вот мы и предлагаем контрольную поправку, если хотите, как иногда шутят, это «контрольный в голову» тест, проверяющий, кто за приватизацию российской социальной сферы, а кто против.

Прошу вас всех поддержать эту поправку и проголосовать за запрет приватизации автономных учреждений, доказывая в очередной раз, что они являются государственными.

Крашенинников П.В.: Да, я просто мог бы, просто не положено вопросом на вопрос отвечать. Но я могу спросить: а вообще бюджетные учреждения можно приватизировать? Наверное, можно, да?

И в данном случае мы как раз говорим о том, что можно, но в случаях, предусмотренных федеральными законодательными актами, и в том порядке, который как раз эти законодательные акты и устанавливают.

Соответственно, у нас есть приватизационное законодательство, и в этом приватизационном законодательстве как раз прописываются те процедуры и те ситуации, и в каких случаях такая приватизация возможна. Это не предмет этого закона.

Возьмите Гражданский кодекс, там есть только всего одна норма о приватизации, где говорится о том, что должны быть специальные законы.

Возьмите Жилищный кодекс, там нет ни одного слова о приватизации.

Постольку поскольку приватизация – это, мы считаем, что это все-таки акты ну переходного периода, и соответственно мы полагаем, что в тех актах, которые являются постоянными и стабильными, вопросы приватизации вообще не должны решаться.

Шаронов А.В.: Я хотел подтвердить, что сейчас правительство готовит законодательство, в котором предполагается возможность приватизации учреждений, государственных и муниципальных учреждений.

И объясню, что на сегодняшний день у нас есть огромное количество учреждений, которые не выполняют свою функцию, и должны быть ликвидированы.

В этой связи сейчас довольно длинная процедура, когда-либо их нужно преобразовать сначала в предприятия, затем акционировать и затем продать, либо их нужно продать как отдельный имущественный комплекс.

Поэтому законодательство, которое готовит правительство, будет предполагать такую возможность. Это никак не связано с преобразованием бюджетных в автономные учреждения, они будут абсолютно равноценны по отношению к возможности приватизации, и всё это будет делаться в рамках установленных Законом «О приватизации».

Смолин О.Н.: Мне только остается поблагодарить сердечно уважаемого мною представителя правительства, поскольку, как говорят математики – что и требовалось доказать! <...>

Я, конечно, понимаю, что в Государственной Думе много больше членов «союза писателей», чем членов «союза читателей», но тем не менее я бы хотел очень, чтобы коллеги, которые представляют законопроект, его внимательно читали.

А поправка номер 120 – поправка, навеянная предложениями профсоюзов, – касается очень простой вещи. В чём самое главное или одна из самых главных угроз превращения государственных (муниципальных) учреждений в эти самые АУ? Угроза очень простая: мы переводим их с нормального финансирования на финансирование посредством государственных заданий. Скажем, у школы мощность 1000 детей, а мы финансируем её только на 100 детей. Что будут делать остальные 900 – совершенно не понятно.

Поэтому мы предлагаем вводить этот закон в действие одновременно с федеральным законом «О минимальных социальных стандартах», для того чтобы хоть как-то гарантировать права граждан на бюджетное образование, культуру, социальную защиту и т.д. и т.д. Это некоторая гарантия против того, что будет происходить резкое, обвальное сокращение бюджетных социальных благ и замена их платными услугами. Прошу поддержать!

Крашенинников П.В.: *Уважаемые коллеги, мы полагаем, что привязка этого закона к закону о минимальных государственных социальных стандартах она, в общем-то, ни на чём не основана. И на самом деле выбивается из предмета данного законопроекта.*

У нас единственная увязка есть при переходе типа, вы знаете, и никто, кстати, против этого не возражал, что закон, вот перевод из одного типа в другой может осуществляться только после того, как правительство определит именно порядок отнесения того или иного имущества к особо ценным объектам. Вот с этим, конечно, связано. Это ещё связано с тем, что он не подлежит отчуждению. И конечно, здесь такая увязка, на мой взгляд, достаточно справедлива.

Булаев Н.И.: *Я бы хотел сказать, что аргументация, которая предъявляется Олегом Николаевичем, не имеет ничего общего с тем законодательством, которое есть на сегодняшний день. Я бы хотел обратить внимание коллег на это.*

Во-первых, в законе есть нормы, согласно которым перевод в АУ невозможен, если нарушаются конституционные права, и для этого необходимо разработать план, прогнозный план социально-экономических последствий в том случае, если мы переводим.

Что касается приватизации образовательных учреждений, хотел бы сказать, что есть закон «Об образовании», нормы которого распространяются на всё государственное имущество, используемое в образовательных целях, и запрещается этим законом приватизация. Является ли это автономным или является это бюджетным – это не имеет значения. Это государственное (муниципальное) имущество. Я бы хотел, чтобы корректность в аргументациях соблюдалась. И я надеюсь, что коллеги наши будут повнимательнее относиться к этой аргументации.

Смолин О.Н.: *Сначала позволю себе прокомментировать комментарий по моим выступлениям уважаемого Николая Ивановича Булаева. Николай Иванович! Если все профсоюзные поправки учтены, чего же вы их вносите? Одних ваших отклонённых поправок полно в таблицах. Спрашивается, не возвращаемся ли мы к ситуации, когда говорят: «Вы согласны с мнением партии?» – «Да». – «А у вас есть собственное мнение?» – «Да, но я с ним не согласен»!*

Теперь по поводу поправки номер 35. Она целиком взята из письма, которое было адресовано нам в июле председателем профсоюза работников образования и науки Галиной Ивановной Меркуловой.

Позволю себе его процитировать: «Со дня вступления в силу настоящего федерального закона решение об изменении типа государственного (муниципального) учреждения принимается только с согласия этого государственного (муниципального) учреждения». – Принято. Хорошо. Нет вопросов.

Далее: «Согласие государственного муниципального учреждения на изменение типа учреждения даётся в форме решения общего собрания (конференции) работников учреждения». – Не принято.

Далее: «Изменение типа существующих государственных муниципальных учреждений здравоохранения и образовательных учреждений не допускается в течение 3 лет со дня вступления в силу настоящего федерального закона». – Не принято.

И, наконец, главное: «Положения настоящего федерального закона не применяются для сферы оказания услуг (выполнения работ) в области образования, к образовательным учреждениям, реализующим государственные гарантии в области образования, которые устанавливаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральными законами». – Не принято!

Уважаемые коллеги! Речь идёт о трёхлетнем моратории и о выведении из сферы действия этого закона образовательных учреждений.

Прошу поддержать это предложение профсоюзов.

Крашенинников П.В.: *Но мы опять, в общем-то, этот вопрос обсуждали же. И как раз, ну, я не знаю, ну, давайте, может, ещё раз обсудим, если есть необходимость. Можно говорить опять про трудовые коллективы...*

Как и ожидалось, во втором чтении голосование по законопроекту дало следующие результаты:

«Единая Россия»:

- за – 99,4%;
- против – 0,6% (два человека).

ЛДПР:

- за – 54,3%;
- против – 31,4%;
- не голосовало – 14,3%.

КПРФ:

- против – 100%.

«Родина»:

- против – 100%.

«Народная воля»:

- против – 100%.

К закономерным странностям (или, быть может, странным закономерностям) можно отнести в данном случае лишь голосование фракции ЛДПР. Напомню, в первом чтении эта фракция за законопроект не голосовала, объявив его вредным для социальной сферы. Во втором же чтении более половины депутатов поддержали её фактическую приватизацию, в очередной раз подтвердив позицию принципиальной беспринципности и действуя по формуле: «начальник всегда прав».

Соответственно изменениям текста, последствия принятия закона по сравнению с теми, какие могла бы породить его редакция в первом чтении, также окажутся существенно мягче: фактическая приватизация социальной сферы будет не «обвальная», но более постепенной, и не всеобщей, но сегментарной (сначала в АУ уйдут наиболее «продвинутые» и успешные учреждения); процесс вытеснения бесплатных для гражданина социальных благ платными услугами значительно ускорится, однако не станет лавинообразным. В течение года, оставшегося до парламентских и президентских выборов, население этого не почувствовало – подобно лягушке, которую подогревают в сосуде с водой на медленном огне. За подобное смягчение «партия власти» должна быть даже благодарна её оппонентам.

Однако суть закона не изменилась, а различия между текстами первого и второго чтения, образно говоря, сводятся к вопросу о том, ампутировать ли «голову» человеческому потенциалу России одновременно или же по частям. Уверен: для того, чтобы этого не допустить, достаточно было сил одного образовательного сообщества, а с

союзниками в виде сообщества научного, медицинского и культурного – более чем достаточно. Однако интеллигенция страны в очередной раз не встала на собственную защиту.

Ещё раз прокомментирую ситуацию текстом из собственной публицистической статьи.

Очевидная причина этой «гибкости», если не копать вглубь, состоит в политике власти. В обществе, где не существует условий для самоуправления, политическая элита издавна и успешно пользовалась тремя основными «рычагами» управления:

- насилие (в современной терминологии – административный ресурс);
- подкуп (социальные уступки);
- обман (информационное манипулирование).

Очевидно: прославленная новой бюрократией властная «вертикаль» вполне освоила такие современные средства, как политический «кнут», административная «дыба» и управленческий «испанский сапожок». С грустью вспоминаю слова людей, обладающих в образовательном сообществе высоким авторитетом и вызывающих мое безусловное уважение и личную симпатию: «пойми, Олег Николаевич, сейчас другая эпоха»; «вы должны меня понять...» и чувствую себя вымирающим магиканином, ибо по-прежнему думаю: эпоха такова, каковы мы сами.

Но дело не только в беспрецедентном нажиме. Власть действительно, с одной стороны, выталкивает социальные учреждения в АУ, сначала набросив им на шею «удавку» экономической несвободы, а теперь обещая ее снять. С другой стороны, она соблазняет коллективы возможностью дополнительного заработка, а их руководителей – колоссальным личным обогащением. В постсоветский период приходилось видеть немало людей, которые не согнулись под административным давлением и даже под угрозой жизни, но затем были вполне успешно «куплены» должностями и благами, причем, что называется, почти даром.

Думаю, информационное манипулирование вскоре также будет запущено «на всю катушку»: «насильники» и «искусители» станут шумно гордиться тем, что освободили социальную сферу из экономической «тюрьмы» (куда сами же ее и загнали), а не устоявшие перед насилием и искушением начнут уверять, что «компромисс» случился исключительно «по любви». Уверен, если бы 17 лет назад тем и другим рассказали, что с ними станет, они сочли бы это злостной клеветой⁵⁷⁷.

И всё же «ломке» поддались не все. Так, профсоюзные организации науки остались верны своим требованиям до конца.

Прочитую лишь два документа.

**«ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ СОЮЗ РАБОТНИКОВ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
СОВЕТ
ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

28-31 августа 2006 г.

№ 02

Нижний Новгород

О действиях Профсоюза работников РАН в связи с намеченным рассмотрением во втором чтении законопроекта «Об автономных учреждениях»

Законопроекты направлены на формирование специального типа государственных учреждений, по обязательствам которых государство не будет нести субсидиарной ответственности. Согласно Стратегии Российской Федерации в области науки и инноваций, утверждённой 15 февраля 2006 г., и проекту Минобрнауки России от 2005 г. «О повышении эффективности деятельности государственного сектора науки», а также другим правительственным документам, после принятия данных законов основная масса сохранившихся научных организаций будет поставлена перед выбором преобразования в автономные учреждения, акционерные общества, либо ликвидации.

Законопроект об автономных учреждениях предусматривает закрепление за органом исполнительной власти права принимать решения по вопросам реорганизации и ликвидации автономного учреждения, управления имущественным комплексом, о назначении руководителя автономного учреждения и более двух третей состава наблюдательного совета, а также о прекращении ими полномочий, фиксирует бесправие представителей работников и учёных советов. В законопроекте не определена ответственность органа исполнительной власти за ошибочные решения. Против законопроекта выступили профсоюзы работников образования и науки, а также ряд общественных объединений. Съезд Профсоюза работников РАН потребовал снять

⁵⁷⁷ Смолин О.Н. В интересах омичей – в интересах России. Отчёт и очерки о работе Четвёртой Государственной Думы. М.: ООО «ИПТК» «Логос» ВОС», 2007. – С. 208-209

законопроект с рассмотрения во втором чтении до проведения его общественного обсуждения и учёта мнения профсоюзов отраслей, которые затрагиваются данным законопроектом.

Руководство Государственной Думы не прислушалось к предложению Съезда, ограничившись лишь смещением даты второго чтения.

Учитывая изложенное,

Совет Профсоюза ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Принять участие в проведении общественными организациями и профсоюзами массовых мероприятий против законопроекта об автономных учреждениях. Региональным, территориальным и первичным организациям Профсоюза направить письма в Государственную Думу, депутатам и фракциям с оценкой ситуации, в которой окажутся конкретные учреждения науки, научного обслуживания и социальной сферы в случае преобразования их в автономные учреждения.

2. Поручить Комиссии по работе с Федеральным Собранием, Правительством РФ, профсоюзами и общественными объединениями скоординировать действия Профсоюза с другими общественными объединениями и политическими партиями, органами и фракциями Государственной Думы для вынесения указанных законопроектов на общественное обсуждение.

Председатель Совета
профсоюза работников РАН
В.Ф. Вдовин»

«РОССИЙСКИЙ КООРДИНАЦИОННЫЙ КОМИТЕТ
ПРОФСОЮЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ
ОТРАСЛЕВОЙ, ВУЗОВСКОЙ, АКАДЕМИЧЕСКОЙ, ОБОРОННОЙ НАУКИ
И ГОСУДАРСТВЕННЫХ НАУЧНЫХ ЦЕНТРОВ
(Профобъединение «РКК-Наука»)

8 сентября 2003 г.

ОБРАЩЕНИЕ К РАБОТНИКАМ НАУЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Законопроект под названием «Об автономных учреждениях», подготовленный руководителями ряда комитетов Государственной Думы Шаккумом М.Л., Исаевым А.К., Булаевым Н.И., Горюновым В.Д., Тягуновым А.А., Гайнуллиной Ф.И. (все – «Единая Россия»), намечен к рассмотрению Государственной Думой 20 сентября практически без изменения. Коррупционно-опасный и антидемократичный закон даст возможность окончательно разрушить системы образования, науки, культуры, социальной защиты, провести замену бесплатного образования платным, устранить учёные советы и творческие коллективы от участия в управлении научными учреждениями, передать решение ключевых вопросов чиновникам с назначенными ими наблюдательными советами из числа посторонних для учреждений лиц, не несущих никакой ответственности за последствия своих решений. <...>

Российский координационный комитет призывает своих сторонников принять участие в проведении массовых мероприятий против законопроекта об автономных учреждениях. Организовать направление писем в Государственную Думу, депутатам (персонально) и фракциям с оценкой ситуации, в которой окажутся конкретные организации науки, научного обслуживания и социальной сферы в случае преобразования их в автономные учреждения. Выразить в письмах требования о снятии законопроекта с рассмотрения и проведения общественного обсуждения путей преодоления проблем, вставших перед законодателем, с учётом мнения профсоюзов отраслей, которые затрагиваются данным законопроектом. Организовать сбор подписей под обращением «НЕТ! – разрушению человеческого потенциала России!» и направление заполненных подписных листов по адресу: 103265, г. Москва, улица Охотный ряд, дом 1, Государственная Дума Российской Федерации, первому заместителю председателя Комитета по образованию и науке Государственной Думы РФ, председателю движения «Образование для всех» СМОЛИНУ Олегу Николаевичу.

ЗАЩИТИМ СВОИХ ДЕТЕЙ И ВНУКОВ,

СВОИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ ОТ НАТИСКА БЮРОКРАТОВ!

Председатель Профобъединения «РКК-Наука»

А.С. Миронов»

Профсоюзы науки не остались в одиночестве. Созданное в г. Озерске Челябинской области педагогами – депутатами Городского Совета отделение движения «Образование – для всех» при поддержке профсоюзов и местного горкома КПРФ сумело собрать 40700 подписей против закона. И это – при 79 тыс. избирателей в городе! Только из омского региона, который представлял в пяти Российских парламентах, только мною было получено более 50 инициированных профсоюзом работников образования и науки писем и телеграмм от коллективов образовательных учреждений с требованием ввести трёхлетний мораторий и не распространять закон на сферу образования. Аналогичные телеграммы рассылались и другим омским депутатам.

Наконец, молодёжь из левых и социально ориентированных организаций собрала и привезла в Государственную Думу несколько тысяч подписей протеста из 8 регионов страны. Общее же количество таких подписей к 22 сентября 2006 г. превысило 80 тысяч. Если бы также поступили в половине регионов России, будущее человеческого потенциала страны было бы обеспечено.

В итоге закон был принят⁵⁷⁸, однако усилия его противников нельзя назвать напрасными. Содержание закона и его репутация не позволили исполнительной власти провести предполагавшуюся фактическую приватизацию образования высокими темпами и в массовом масштабе.

Тем не менее, данные Минобрнауки об образовательных учреждениях по субъектам РФ, которые переведены либо предполагается перевести в АУ, выглядят следующим образом⁵⁷⁹.

№ п/п	Типы образовательных учреждений	Переведены в АОУ на	Предполагается перевести (ед.)				
			До конца 2008 г.	2009	2010	2011	2012
1.	Дошкольные образовательные учреждения, всего	283	109	116	125	134	125
	<i>в т. ч. муниципальные учреждения</i>	283	108	110	109	118	107
2.	Общеобразовательные учреждения, всего	32	65	84	101	84	106
	<i>в т. ч. муниципальные учреждения</i>	32	65	86	86	88	90
3.	Учреждения начального профессионального образования, всего	22	37	21	13	12	11
	<i>в т. ч. муниципальные учреждения</i>	1		-	-	-	-
4.	Учреждения среднего профессионального образования, всего	10	13	8	9	7	6
	<i>в т. ч. муниципальные учреждения</i>	-	-	-	-	-	-
5.	Учреждения высшего профессионального образования, всего	2	1	2		1	1
	<i>в т. ч. муниципальные учреждения</i>	-	-	-	-	-	-
6.	Учреждения дополнительного образования взрослых, всего	2	3	9	6	2	-

⁵⁷⁸ См. § 4 главы 14

⁵⁷⁹ Информация заместителя директора Департамента государственной политики в образовании Н.М. Розиной о бюджетных учреждениях, находящихся в ведении субъектов РФ и муниципальных образований, переведённых в автономные учреждения, а также о бюджетных образовательных учреждениях, которые предполагается перевести в автономные учреждения по субъектам РФ (приложение к письму заместителя министра образования и науки Ю.П. Сентюрина от 18.12.2008 № МОН-П-2951)

	<i>в т. ч. муниципальные учреждения</i>	1	1	4	4	2	-
7.	Учреждения дополнительного образования детей, всего	63	73	32	46	42	46
	<i>в т. ч. муниципальные учреждения</i>	4	23	20	38	35	39
8.	Другие типы образовательных учреждений, всего	1	5	10	9	6	5
9.	Итого учреждений по субъектам Российской Федерации, всего	415	226	282	309	307	300
	<i>в т. ч. муниципальные учреждения</i>	321	197	220	237	243	236

Как видит читатель, за исключением дошкольных образовательных учреждений доля АУ по отношению к общему числу государственных и муниципальных образовательных организаций даже в 2012 г. окажется незначительной. При этом приведённые данные вызывают недоумение, как минимум, по двум причинам:

- наиболее высокими темпами в АУ преобразуются учреждения дошкольного образования, которые в действительности едва ли не более всех других нуждаются в гарантиях бюджетного финансирования, в значительной степени ликвидируемых законом об АУ;
- законопроект об АУ поддерживался прежде всего частью ректоров высших учебных заведений, которые после принятия закона, мягко говоря, не спешат с преобразованиями.

* * *

Итак, подобно всей образовательной политике периода контрреформ, ФЗ «Об автономных учреждениях» оказался не только антисоциальным, но и антилиберальным. Последнее обстоятельство стало во многом неожиданностью как для противников закона, та и для его сторонников. Тем, кто рассчитывал с помощью преобразования в новые организационно-правовые формы получить больше свободы и больше негосударственных инвестиций за счёт расширения круга учредителей и включение в их число структур крупного бизнеса, придётся испытать чувство глубокого неудовлетворения: совместное учредительство законопроектом об АУ не допускается, а их руководители, как уже отмечалось, будут поставлены под ещё более жёсткий чиновничий контроль.

Логику, которой в подобных случаях следует федеральное правительство и парламентское большинство, обычно называют логикой бюрократического реванша. Однако это не совсем точно. Российская революция первой половины 1990-х гг. с самого начала была революцией бюрократической. Поэтому уже в период революционной демократии последняя выступала в весьма ограниченной форме, а в период нарастания постреволюционного авторитаризма бюрократический характер самой революции лишь проявился «во всей красе».

Возвращаясь к закону «Об автономных учреждениях», следует согласиться с авторами: он действительно направлен на расширение свободы и сохранение социальных гарантий... – для бюрократии!

§ 2. ЕГЭ как элемент образовательной контрреформы

Как уже упоминалось выше⁵⁸⁰, концепция единого государственного экзамена (ЕГЭ) была одним из ключевых элементов «Программы Грефа».

При этом почти с самого начала и на протяжении многих лет отечественная дискуссия по этому вопросу напоминала, скорее, предвыборную агитацию, чем серьёзный поиск истины. Оценки ЕГЭ колебались в диапазоне от «спасение нации» до «безобразия из трёх букв». Подтвердить или опровергнуть аргументы сторон призван был широкомасштабный эксперимент, однако по причинам, о которых будет сказано ниже, сделать этого не удалось. Изложим для начала аргументацию сторонников и противников ЕГЭ.

2.1. Пропаганда и критика: «за» и «против» ЕГЭ

Основные *аргументы сторонников ЕГЭ*, к числу которых принадлежат не только экс-министр образования В. Филиппов⁵⁸¹ и министр образования и науки А. Фурсенко, но и, судя по публичным высказываниям, экс-президент России В. Путин⁵⁸², кратко можно суммировать следующим образом.

1. Международный опыт: практика единого экзамена апробирована в большинстве индустриально развитых стран мира.

2. Ликвидация психологических перегрузок: система ЕГЭ позволяет выпускнику сдавать не две, но только одну серию экзаменов, что поможет ему сохранить здоровье.

3. Академическая мобильность в территориальном и социальном плане: успешно сдав ЕГЭ, выпускник любой школы из любого уголка страны и любой семьи получает возможность поступить в престижный столичный вуз.

4. Объективная оценка качества работы школ и уровня подготовки выпускников: по результатам ЕГЭ легко определить не только наиболее достойных занять бюджетные учебные места, но также оценить результаты работы каждой школы и сравнить их между собой.

5. Избавление от коррупции: вузовские преподаватели – члены приёмных комиссий лишаются возможности брать взятки ввиду ликвидации самих этих комиссий⁵⁸³

Принципиальные противники ЕГЭ либо эксперты, занимающие критическую позицию по отношению к отечественной форме его реализации (к числу последних принадлежит и автор), указывают, с одной стороны, на относительность достоинств новой системы, а с другой – на её слабые стороны и вновь порождаемые проблемы. Действительно, современные российские образовательные власти плюсы ЕГЭ явно преувеличивают.

⁵⁸⁰ См. § 1 главы 6

⁵⁸¹ Справедливости ради следует заметить, что отношение В. Филиппова к ЕГЭ, как и к другим спорным новациям, было много более сдержанным, чем следующего министра образования и науки А. Фурсенко. В порядке курьёза приведу по памяти публичный, но не официальный диалог, состоявшийся, кажется, в кабинете Президента РАО Н. Никандрова между академиком РАО В. Филипповым и членом-корреспондентом РАО О. Смолиным.

Филиппов В.М. Недавно на коллегии Рособразования я впервые выступил против единого госэкзамена. Его теперь требуют от студентов из африканских стран, которые намерены поступить в РУДН. Подумайте сами, где они могут сдать ЕГЭ? Говорю это специально для Олега Смолина.

Смолин О.Н. Ценю, Владимир Михайлович! Вы – настоящий русский человек: африканцев жалеете больше, чем своих!..

⁵⁸² См. главу 10.

⁵⁸³ Позднее, с учётом итогов эксперимента, инициаторы и сторонники ЕГЭ либо отказались от этого аргумента вообще, либо признали, что новая форма аттестации и вступительных испытаний лишь изменила уровень и направленность теневых финансовых потоков, но отнюдь их не ликвидировала и не вывела «на свет». Тем не менее, как это ни парадоксально, аргумент о коррупции использовался в борьбе против тех ректоров, которые в той или иной мере сохранили решимость критиковать ЕГЭ.

Во-первых, несмотря на широкое использование в мировой практике, подобный опыт нельзя считать универсальным, а главное – бесспорно позитивным. Так, во многих странах – от США до Южной Кореи – существуют мощные общественные (преимущественно родительские) движения против ЕГЭ. Посетив в феврале 2008 г. Великобританию, автор узнал, что в Северной Ирландии и Уэльсе аналогичная система отменена, а в Англии продолжаются дискуссии о её будущем. В российской же печати с подобной информацией сталкиваться не приходилось.

Во-вторых, по мнению ряда зарубежных экспертов, система ЕГЭ не только не снижает психологические нагрузки, но, напротив, их увеличивает. Так, в период пребывания официальной делегации Комитета Госдумы третьего созыва по образованию и науке в Южной Корее в декабре 2002 г., российские парламентарии получили информацию двоякого рода. С одной стороны, южнокорейская пресса регулярно публиковала сообщения о выпускниках-неудачниках, попадающих в больницы в результате нервного стресса, и даже о случаях самоубийств на этой почве. Юные граждане хорошо понимают, что для будущей профессиональной карьеры и траектории жизненного пути в целом цена неудачи может оказаться слишком высокой⁵⁸⁴. С другой стороны, по этой и другим причинам вопрос об отмене или сохранении системы ЕГЭ стал одной из центральных тем дискуссии на президентских выборах 2002 г., где победил действовавший до 2007 г. президент Но Му Хён.

В-третьих, расширение пределов академической мобильности оказывается весьма ограниченным. Как показал широкомасштабный эксперимент, она действительно выросла в территориальном плане, поскольку детям из провинциальных семей с относительно высокими доходами столичные вузы оказываются доступнее. Однако социального аспекта это практически не коснулось: при низких доходах семьи способные дети из «глубинки» не едут учиться в «продвинутые» вузы в значительной мере из-за высоких транспортных расходов (на лето надо возвращаться домой), но ещё более – из-за несоизмеримой разницы стоимости жизни между столицами и остальной частью России.

В-четвёртых, объективность оценки работы образовательных учреждений и уровня подготовки их выпускников зависит, с одной стороны, от качества измерителей (о чём ниже), а с другой – от положения измеряющих. Закон РФ «Об образовании» с 1992 г. и до вступления в силу в 2007 г. Федерального закона от 20.04.2007 № 56-ФЗ о контроле и надзоре в образовании⁵⁸⁵ требовал создания государственной аттестационной службы (ГАС), независимой от органов управления образованием. Причём никак не связывал независимость ГАС с формой проведения аттестации (в данном случае – с традиционной формой или ЕГЭ). Однако это положение так и не было исполнено, а в ходе апробации ЕГЭ трактовалось весьма своеобразно: от проведения единого госэкзамена отстранили учителей школ, которые готовили аттестуемых выпускников, но поручили её региональным органам управления образованием, которые также прямо заинтересованы в результатах ЕГЭ⁵⁸⁶.

⁵⁸⁴ Летом 2008 г. аналогичные сообщения появились и в российских электронных и печатных СМИ.

⁵⁸⁵ ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (в части создания государственной системы контроля и надзора в сфере образования)

⁵⁸⁶ Забегая вперёд, отметим, что заместитель Министра образования и науки РФ И.И. Калина неоднократно публично высказывался в том смысле, что суть закона о ЕГЭ – не в тестовой форме испытаний, но именно в независимой оценке качества образования. Более того, в Москве была апробирована система проверки экзаменационных работ по математике, выполненных в традиционной форме, учителями других школ, не знающих, работы каких именно учеников они оценивают. Однако разумная позиция высокопоставленного чиновника и позитивный московский опыт не получили отражения в нормативных актах и массового распространения (по крайней мере до конца 2008 г.).

Следует также иметь в виду, что объективность оценки качества образования – не только вопрос организации контроля, но также проблема общей и управленческой культуры. Первые же результаты эксперимента показали, что в ряде национальных республик с его введением результаты выпускников резко пошли вверх по сравнению с общероссийскими. Известны даже случаи, когда в северокавказских школах русский язык сдавали лучше, чем московских. Причины очевидны: руководители образования в регионах хотят обеспечить, с одной стороны, места в престижных вузах – выпускникам школ, а, с другой стороны, высокие показатели – собственному региону.

В-пятых, антикоррупционные последствия ЕГЭ не очевидны. Опуская разного рода скандалы, выявленные экспериментом, отметим мнение экспертов Российского Союза ректоров, неоднократно высказывавшееся на разного рода «круглых столах» с участием автора: псевдорепетиторским фирмам в Москве наладить отношения с крупными территориальными комиссиями много проще, чем с многочисленными приёмными комиссиями вузов. Кодирование и анонимность работ, выполненных в рамках ЕГЭ, не решают всех проблем, ибо заинтересованный или получивший задание член комиссии в состоянии оказать выпускнику необходимую помощь в процессе работы, а лица, осуществляющие компьютерную обработку результатов, – исправить допущенные выпускником ошибки. При этом коррупция меняет формы и механизмы, но отнюдь не исчезает вовсе.

В целом трудно не согласиться с экс-министром образования В. Филипповым, который неоднократно заявлял: в одной отдельно взятой области общественной жизни коррупцию победить невозможно.

Среди новых проблем, которые порождает или способно породить введение ЕГЭ, отметим следующие.

1. Рост неравенства образовательных возможностей. Как уже отмечалось, согласно оценкам экспертов Организации экономического сотрудничества и развития, в России это неравенство давно превысило допустимые пределы. И главной причиной является чрезвычайно высокий уровень социального расслоения в стране, далеко превосходящий аналогичные показатели не только Западной Европы, Японии, США, но также новых индустриальных стран.

Действующие федеральные законы частично блокируют перенос социального неравенства в сферу образования, устанавливая:

- возможность целевого приёма в профессиональные учебные заведения (в частности, детей из сельской местности);
- льготные условия приёма для детей-сирот, детей-инвалидов, инвалидов I и II группы, инвалидов и участников боевых действий и некоторых других категорий граждан.

Как показал эксперимент, при переходе к единому госэкзамену в реальном измерении эти льготы значительно уменьшаются: сниженный проходной балл по ЕГЭ выпускнику получить значительно труднее, чем абитуриенту – положительную оценку при обычной системе. Помимо этого в 2008 г. (т.е. за год до фактической отмены иных, кроме ЕГЭ, форм аттестации выпускников и вступительных испытаний) специальные условия для проведения единого государственного экзамена не были созданы для многих категорий лиц с ограниченными возможностями здоровья, в том числе для инвалидов по зрению и не имеющих инвалидности слабовидящих, нуждающихся в издании материалов укрупнённым шрифтом.

2. Разрушение или резкое снижение эффективности системы профессиональной ориентации абитуриентов. Такая система существует, например, в большинстве железнодорожных вузов, обеспечивая намного более высокий, чем у остальных, процент выпускников, работающих по специальности. Поскольку введение ЕГЭ едва ли совместимо с сохранением этой системы, ряд руководителей железнодорожных вузов в письмах, адресованных автору, высказались решительно против.

3. Низкое качество измерителей, которое не позволяет выявить творческие способности. В рамках ЕГЭ на эту роль предлагаются, преимущественно, тесты. Однако существующие их наборы не удовлетворяют большинство учёных и практиков, в том числе представителей точных наук.

Тестовую систему активно критикуют математики – учёные и педагоги. Однако менее всего применима она в гуманитарных дисциплинах, где наличие единственно правильного ответа на вопрос является, скорее, исключением, чем правилом, либо характерно для самых примитивных познавательных ситуаций (например, даты, топонимы, персоналии в истории, обществознании и литературе). По мнению многих специалистов, в области иностранных языков тесты выявляют лишь знание грамматики и в меньшей степени – словарный запас, но абсолютно не позволяют оценить произношение, «чувство языка» и т.п. Тесты же по истории и другим гуманитарным дисциплинам в лучшем случае помогают установить уровень эрудиции, но отнюдь не творческие способности, не личную точку зрения, не гражданскую позицию, не развитость эстетического вкуса и т.п.

Как уже отмечалось, ЕГЭ затрудняет реализацию права на образование для лиц с ограниченными возможностями здоровья, но вместе с тем – и для детей с экстраординарными способностями. Пытаясь стандартизировать нестандартизируемое, он по определению враждебен любому отклонению от средней «нормы».

При обсуждении соответствующего законопроекта в российском парламенте автором было высказано мнение, что Пушкин ЕГЭ сдать бы не смог: как известно, у него был «нуль из математики». А Эйнштейн, скорее всего, получил бы низкий балл: ведь он «специально забыл», кто открыл скорость света, поскольку это можно узнать в любом справочнике.

В порядке отступления позволю себе процитировать неожиданный «выпад» в мой адрес лидера ЛДПР В. Жириновского при обсуждении закона о ЕГЭ в Государственной Думе 19 января 2007 г.: *«Не надо вспоминать здесь Пушкина, Эйнштейна. Лучшие бы их вообще не было — творцов атомного оружия и такой поэзии, которую до сих пор, двести лет не можем сочинить сами мы, простые люди! И люди сходят с ума, молодые люди кончают жизнь самоубийством от зависти, потому что они не могут стать Пушкинными и Эйнштейнами.*

Поэтому поменьше упора на творческое развитие способностей. Человек способен уничтожать. Вот самая лучшая творческая способность — воевать и делать революции, воровать, постоянно уничтожать имущество. Вот что такое творческие способности»⁵⁸⁷.

В ответ позволил себе заметить: впервые в Государственной Думе прозвучала мысль о вреде Пушкина для русской культуры; это поистине великое открытие доктора наук.

Прибавлю к этому то, чего сын юриста и заслуженный юрист почему-то не знает: в XXI в. будущее любого современного государства зависит от того, создаёт ли оно условия для развития творческих способностей граждан.

Существует серьёзная угроза того, что новая система будет отбирать гуманитариев, у которых тезаурус решительно преобладает над воображением и мышлением. Однако это не соответствует потребностям перехода к информационному обществу, где главным ресурсом должен стать именно работник-новатор. Как уже отмечалось, во многих странах мира родители объединяются в массовые движения против всеобщего тестирования, именно потому, что оно меняет главные ориентиры работы школы: вместо того, чтобы развивать личность ребенка, она вынуждена заниматься его «натаскиванием» на решение стандартизованных задач.

4. Ликвидация «права на ошибку». Стремясь уменьшить роль одной группы случайных факторов, способных повлиять на результаты экзамена (субъективизм учителей, взятки и т.п.), система ЕГЭ обратным своим эффектом имеет увеличение роли другой группы случайных факторов.

Известно, что любой экзамен – своего рода лотерея, где результат всегда зависит не только от уровня подготовки экзаменуемого, но в известных пределах и от случая (характера доставшегося билета или вопроса, темы сочинения и т.п.). При традиционной

⁵⁸⁷ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 2007. – 19 января. – пункт 6

системе роль случайности уменьшается. С одной стороны, педагоги хорошо знают своих выпускников и выставляют оценки с учётом уровня их работы в течение длительного времени. С другой стороны, в постсоветский, а отчасти и советский период⁵⁸⁸ выпускники школ, как правило, подавали документы не менее чем в два вуза, ослабляя тем самым действие фактора экзаменационной случайности. Напротив, ЕГЭ позволяет направить документы в любое число вузов, однако возможности улучшить свои результаты ранее, чем через год, выпускник лишён.

5. Возможность использования ЕГЭ как дополнительного механизма сокращения бюджетных учебных мест. Вообще говоря, сокращение бюджетного набора студентов происходит в России с 2005 - 2006 учебного года. Однако ЕГЭ позволяет в данном случае дополнить, так сказать, демографическую аргументацию (сокращение числа выпускников школ) аргументацией псевдосодержательной (в вузы принимать следует только достойных).

Возможная схема выглядит следующим образом:

- количество баллов, которое выпускник школы должен набрать на ЕГЭ для поступления в вуз, устанавливается федеральным органом власти, ведающим вопросами образования, заранее и на завышенном уровне;
- количество выпускников, получивших установленный балл, оказывается ниже установленных контрольных цифр приёма на бюджетные места;
- федеральный орган исполнительной власти, устанавливающий задания по приёму, соглашается с целесообразностью увеличить платный приём за счёт бюджетного;
- для того, чтобы снять возможные возражения руководителей государственных вузов, объединённых Союзом ректоров, им предлагается запланированный объём финансирования при меньшем количестве студентов и тем самым – увеличение финансовых нормативов в расчёте на одного обучающегося.

В условиях низкого (по евро-американским меркам) уровня жизни большинства населения⁵⁸⁹, это означает ограничение доступа к образованию, а, следовательно, и темпов движения страны в направлении к информационному обществу.

6. Ограничение возможностей получить высшее образование вообще. Как будет показано ниже, такое ограничение может быть связано либо с большим количеством неудовлетворительных оценок на ЕГЭ, либо с принуждением к сдаче ЕГЭ взрослых людей, желающих получить второе (третье) высшее образование⁵⁹⁰.

7. Несоответствие отечественным условиям и традициям. Как отмечалось в печати⁵⁹¹, ЕГЭ логично вписывается в американскую систему образования и в меньшей степени – в системы европейские. Так, если признать целью массовой общеобразовательной школы формирование члена потребительского общества, напрашивается следующая аналогия: потребитель, как и старшеклассник, сдающий ЕГЭ, должен правильно выбрать один из нескольких предлагаемых товаров (или ответов при тестовой системе). В этом случае затраты на фундаментальное образование оказываются явно излишними. Формирование же творческой элиты предоставляется другой образовательной системе, существующей в рамках данного общества.

Помимо неоднократно высказывавшегося автором тезиса о ведущей роли работника-новатора в формировании «общества знаний», обратим внимание ещё на два обстоятельства.

⁵⁸⁸ В советский период экзамены в столичных вузах, как правило, начинались раньше, чем в провинциальных. Тем самым абитуриентам предоставлялся шанс повторной попытки поступления в случае, если им не удалось выдержать конкурс в один из наиболее «продвинутых» вузов.

⁵⁸⁹ По оценкам Минобразования России, в начале XXI в. платить за обучение в вузах были способны не более четверти населения страны.

⁵⁹⁰ См. раздел 2.3 настоящей главы

⁵⁹¹ Крылов Д. Образование не по-русски // Новости федерации. – 2006. – 20 октября.

Во-первых, как уже отмечалось, современная Россия получила все проблемы и пороки потребительского общества, не создав его самого для большинства граждан. Это результат «негативной конвергенции» (т.е. объединения недостатков) планово-бюрократической и примитивно-рыночной систем в постсоветский период. В таких условиях выдвигать в качестве главной цели образования формирование квалифицированного потребителя, мягко говоря, странно и отнюдь не своевременно.

Во-вторых, при таком подходе отечественная система образования неминуемо будет утрачивать те конкурентные преимущества, которыми некогда обладала. Если школу, основанную на знаниях, ориентированную на рассуждения, на развитие ребёнка, заменить тестовой системой, которая сводится к угадыванию одного ответа из четырёх с вероятностью 25%, вряд ли можно рассчитывать на появление кадров, способных развивать инновационную экономику.

Таковы были основные аргументы сторонников и противников ЕГЭ накануне начала широкомасштабного эксперимента и в процессе его развёртывания. Дальнейший ход событий внёс в аргументацию сторон некоторые изменения.

2.2. Закон о едином государственном экзамене: содержание и общественно-политическая борьба

Летом 2006 г. вопрос о едином государственном экзамене из стадии концепций и экспериментов перерос в стадию законотворчества. 25 августа 2006 г. Правительство РФ внесло в Государственную Думу проект Федерального закона № 335155-4 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена». Законопроект, в частности, предусматривал:

- утверждение единого государственного экзамена в качестве основной (за небольшими исключениями) формы итоговой аттестации выпускников средней общеобразовательной школы и, соответственно, вступительных испытаний в учреждения высшего и среднего профессионального образования;

- возможность особых форм итоговой аттестации для выпускников с ограниченными возможностями здоровья;

- введение дополнительных испытаний в высших учебных заведениях творческой направленности;

- возможность поступления в высшие и средние профессиональные учебные заведения вне системы ЕГЭ для победителей заключительного тура общероссийских олимпиад;

- право вузов вводить дополнительные испытания профильной направленности для абитуриентов, сдавших ЕГЭ. «Перечень указанных образовательных учреждений, при приеме в которые могут проводиться дополнительные вступительные испытания профильной направленности, и направлений подготовки (специальностей) формируется на основании предложений государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования. Порядок, критерии отбора и перечень указанных образовательных учреждений и направлений подготовки (специальностей), по которым могут проводиться дополнительные вступительные испытания профильной направленности, утверждаются Правительством Российской Федерации»⁵⁹².

Прохождение законопроекта в Госдуме четвёртого созыва сопровождалось активными дискуссиями (насколько вообще таковые возможны в парламенте, о котором

⁵⁹² Федеральный закон от 09.02.2007 № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части введения единого государственного экзамена» (ЕГЭ).

официально заявлено, что он – «не место для дискуссий»). Приведу фрагменты обсуждения законопроекта в первом чтении⁵⁹³.

Ливанов Д.В. (представитель Правительства РФ, статс-секретарь, заместитель министра образования и науки РФ): «Введение ЕГЭ, как показал опыт проведения эксперимента, имеет заметные позитивные социальные последствия. Так, наибольшее количество выпускников, выбирающих государственную итоговую аттестацию в форме и по материалам единого государственного экзамена, проживают в населенных пунктах сельского типа и в районных городах с населением до ста тысяч жителей. Это приводит к увеличению доли выпускников из сельской местности, зачисленных в вузы». Как отмечалось выше⁵⁹⁴, расширение академической мобильности в территориальном плане в условиях ЕГЭ имеет ограниченный характер.

«Проведенный анализ успеваемости студентов показывает, что граждане, поступившие в высшие учебные заведения по результатам ЕГЭ, учатся не хуже, а в среднем даже лучше, чем те, которые поступили по традиционным формам вступительных испытаний». Несмотря на неоднократные запросы, подробный отчет о результатах эксперимента по ЕГЭ, включая данный его аспект, в профильные парламентские комитеты так и не был представлен.

«Законопроект предусматривает создание новых механизмов общественно-государственного контроля за качеством образования». Никаких признаков участия общественных объединений в проведении ЕГЭ законопроект не содержал, как не содержит их и принятый Федеральный закон.

«...Обеспечение преемственности уровня образования». На общественных слушаниях и «круглых столах», проводившихся по этому поводу общественным движением «Образование – для всех», многие учителя отмечали несоответствие контрольно-измерительных материалов ЕГЭ обычной школьной программе.

«...Введение дополнительных государственных гарантий реализации конституционного права граждан на равный доступ на конкурсной основе к среднему и высшему профессиональному образованию и повышение доступности профессионального образования». Как видел и ещё увидит читатель, утверждение о равном доступе к профессиональному образованию посредством ЕГЭ, по меньшей мере, спорно.

«При введении единого государственного экзамена сохраняется многовариантная модель приёма в средние специальные учебные заведения и в высшие учебные заведения, позволяющая наиболее полным образом реализовать принцип конкурсного отбора при приёме». В действительности иные варианты приёма, помимо самого ЕГЭ (например, приём победителей олимпиад), составляют ничтожную долю от общего количества абитуриентов, принимаемых на бюджетные места.

«Образовательным учреждениям высшего профессионального образования также может быть предоставлено право проводить дополнительные вступительные испытания профильной направленности...

Перечень указанных образовательных учреждений и направлений подготовки будет утверждаться Правительством Российской Федерации». Именно с помощью этого положения разработчикам законопроекта и Минобрнауки удалось в конце концов сломить сопротивление принятию закона со стороны Российского Союза ректоров (по крайней мере, на официальном уровне). Парадокс, однако, заключается в том, что осенью 2008 г. число заявок со стороны вузов на проведение дополнительных вступительных испытаний оказалось ничтожным – то ли ректоры не надеялись попасть в список, то ли просто «махнули рукой» на качество отбираемых студентов.

«В законопроекте также сохранён внеконкурсный приём льготных категорий граждан, предусмотренный в законодательстве». Как уже отмечалось выше, фактически

⁵⁹³ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы – 2006. – 20 октября. – пункт 18

⁵⁹⁴ См. раздел 2.1. настоящей главы

льготы при поступлении в высшие профессиональные учебные заведения по системе ЕГЭ существенно уменьшились.

«На законопроект было получено семьдесят восемь отзывов от исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, из них шестьдесят один отзыв – положительный». Как увидит читатель, органы исполнительной власти субъектов РФ, хотя и не подавляющим большинством, поддержали позднее и законопроект о добровольности ЕГЭ.

«Законопроект согласован с Российским союзом ректоров и Российской Академией наук». Цена согласования со стороны РСР описана выше. Что касается экспертов, представляющих отдельные направления в рамках научного сообщества (включая не только философию и литературоведение, но и математику), то их мнение будет приведено ниже.

«Законопроект прошел общественную экспертизу комиссии Общественной палаты Российской Федерации по вопросам интеллектуального потенциала нации и был поддержан». – Вполне естественно, поскольку в тот период этой комиссией руководил один из главных инициаторов ЕГЭ в «комплекте» с государственным именовым финансовым обязательством (ГИФО) Я. Кузьминов.

Булаев Н.И. (председатель Комитета Госдумы по образованию и науке): *Это один из самых сложных, если не самый сложный, законопроектов, рассматриваемых нами в комитете, и я считаю, что он, естественно, требует дополнительного обсуждения. Многие его положения нуждаются в доработке, и я предвижу, что сегодня может быть достаточно острая дискуссия по этому законопроекту. <...> Я предлагаю сегодня нашу дискуссию провести не просто в области жёсткой политизации того или иного положения законопроекта, а провести её в профессиональной области. <...> Уверен, что поправки, предложенные нами, позволят создать в России систему, оценивающую подготовку выпускников, и, кроме того, эта система будет являться социально направленной системой, позволяющей сегодня поступать в вузы не по конкурсу кошельков родителей, а по конкурсу знаний.*

Дальнейшее цитирование доклада Н. Булаева не имеет смысла, ибо в нём частично воспроизведены аргументы представителя правительства. Как уже отмечалось, ЕГЭ не уменьшает объёма коррупции и уровня неравенства прав в области образования, но лишь меняет механизмы их реализации.

Приведу также полукурьёзный момент дискуссии, имеющий, однако, важное содержательное значение:

Смолин О.Н.: *Уважаемые коллеги! С 2001 года мы сотни тысяч ребят поставили в условия эксперимента.*

Я предлагаю в условия того же эксперимента... поставить и двух наших докладчиков.

Прошу ответить на вопрос по ЕГЭ: каково историческое значение Куликовской битвы? Это должен знать каждый гражданин.

Первое: Русь перестала платить дань Орде.

Второе: московские князья стали передавать великое княжение как свою отчину, не спрашивая согласия ордынских ханов.

Третье: свергнуто татаро-монгольское иго.

Четвёртое: завершилось объединение русских земель вокруг Москвы.

... Прошу ответить обоим докладчикам⁵⁹⁵.

Председательствующий: *Кто первый? ...*

Ливанов Д.В.: *Олег Николаевич, ещё раз можно повторить вопрос? (Оживление в зале).*

Председательствующий: *Николай Иванович, ну по очереди...*

Булаев Н.И.: *Что касается дешёвых политических трюков в зале, то я считаю, что для вас, члена-корреспондента Российской академии наук, опускаться до такого уровня недопустимо.*

Смолин О.Н.: *...Прежде всего, позвольте поблагодарить уважаемого мною Николая Ивановича Булаева за повышение меня в учёном звании. Я, к сожалению, не член-корреспондент Российской академии*

⁵⁹⁵ Как и в других подобных случаях, в стенограмме собственного выступления исправляю лишь синтаксис и прямые орфографические ошибки, связанные либо с незнанием предмета стенографистами, либо с восприятием текста на слух.

наук, я член-корреспондент Российской академии образования, но всё равно приятно. А вот раздражаться... не надо, поскольку... частенько бывает, что человек, получая высшее образование, ... утрачивает среднее. Но я-то задавал вопрос по поводу того, что должен знать каждый гражданин, даже не выпускник средней школы.

Напомню, Куликовская битва... – это одна из памятных дат в Российской Федерации. Почему я об этом спрашивал, если успею, скажу.

Не успел. Решением большинства Госдумы выступления по этому вопросу были разрешены лишь представителям фракций, причём только по три минуты. Смысл же лёгкой провокации, которую себе позволил, предельно прост: среди ответов на вопрос о значении Куликовской битвы, которые предложили авторы пособия для сдающих ЕГЭ, не было ни одного правильного.

Правильным предлагается считать ответ № 2 (см. выше). Однако многие историки отмечают, что в начале XV в. князь Василий III (Тёмный) обращался к хану Орды за ярлыком на княжение.

Однако главное не в фактической ошибке. Историческое значение Куликовской битвы лежит не в области материальных отношений, но в области общественного (народного) сознания. Впервые за полтора столетия народ почувствовал свою силу и разрушил представление о непобедимости монголо-татарских войск. Именно поэтому в свое время битва вошла в народные легенды и литературу, а в наше время – в политический календарь страны. Задавая вопрос, я и пытался обратить внимание докладчиков – сторонников ЕГЭ – на узкие пределы применимости тестовой системы в гуманитарных науках даже по таким, казалось бы, элементарным проблемам.

Продолжим, однако, выдержки из стенограммы пленарного заседания Госдумы от 20 октября 2006 г.

Смолин О.Н.: Начну с того... что, наверное, не понравится обеим частям зала. Я не являюсь принципиальным противником технологий, аналогичных ЕГЭ, в определённых, ограниченных пределах. Но я являюсь принципиальным противником технологии ЕГЭ в том виде, как он существует, в качестве универсального средства для оценки успеваемости школьников и приёма в высшие учебные заведения.

Далее в выступлении отмечалась невозможность обсуждения проблем, подобных законопроекту о ЕГЭ, в рамках трёхминутного регламента⁵⁹⁶ и в краткой форме приводились аргументы против принятия закона в предложенном варианте.

В заключение, поскольку больше ничего уже сказать не успею, хочу отметить следующее. В ЕГЭ есть свои плюсы, и отчасти их можно использовать. Но если мы будем пытаться превратить нашу страну в «поле чудес»..., то она рано или поздно обязательно станет «страной дураков»⁵⁹⁷.

Вопреки воспроизведённым выше обещаниям Председателя профильного Комитета Н. Булаева, никаких поправок, принципиально улучшающих законопроект, правительство и проправительственное большинство думского Комитета по образованию и науке допустить не хотели. Поэтому полемика возобновилась на пленарном заседании Думы 19 января 2007 г. при обсуждении законопроекта во втором чтении. При этом ключевыми стали три проблемы:

- добровольность или обязательность ЕГЭ;
- его целесообразность по гуманитарным предметам;
- льготы медалистов при приёме в профессиональные учебные заведения.

Для того чтобы дать читателю представление о том, как продолжалась образовательно-политическая дискуссия по проблеме, воспользуемся ещё раз стенограммой пленарного заседания Государственной Думы, на сей раз – от 19 января 2007 г. Начнём с фрагментов обсуждения поправки № 1 из таблицы отклонённых.

⁵⁹⁶ Автор даже позволил себе замечание о том, что трёхминутный регламент по важным законопроектам – это нечто подобное попытке родить трёхмесячный плод – результат оказывается аналогичным.

⁵⁹⁷ Результаты голосования по законопроекту в первом чтении следующие:

- «Единая Россия»: за – 99,4%; воздержалось – 0,3%; не голосовало – 0,3%;
- ЛДПР: за – 91,4%; против – 8,6%;
- «Народная воля»: за – 25%; против – 75%;
- «Родина»: против – 79,3%; не голосовало – 20,7%;
- КПРФ: против – 100%.

Смолин О.Н.: *Суть моей поправки... очень проста. Я прошу дать право ребёнку выбрать, в какой форме ему сдавать выпускные экзамены: в... форме ЕГЭ или в традиционной форме»*

Пропуская аргументацию, которая либо уже известна читателю, либо будет приведена ниже, воспроизведу лишь заключительный фрагмент собственного выступления: «Обращаю ваше внимание, коллеги, я лоббирую не интересы вузов, я лоббирую интересы ребёнка. Да здравствует свобода!»⁵⁹⁸.

Булаев Н.И.: *Комитет считает, что данная поправка нарушает концепцию законопроекта, и предлагает не поддерживать эту поправку.*

Поскольку содержательные аргументы против свободы выбора в образовании найти сложно, представители проправительственного большинства в данном случае, как и во многих других, от аргументации отказались вообще⁵⁹⁹.

Для того, чтобы ещё раз попытаться убедить депутатов признать принцип добровольности ЕГЭ, автор вынес на голосование и поправку № 12, предложенную членами Совета Федерации В. Шудеговым, З. Драгункиной, Л. Нарусовой и В. Сударенковым. Поправка содержала ту же идею, что и № 1, но в другой редакции. Привожу дополнительную аргументацию сторонников и противников добровольности ЕГЭ.

Смолин О.Н.: *Давайте задумаемся, какую систему образования мы в России строим.*

Мы понимаем, почему ЕГЭ встроен в американскую систему образования. Американская система образования имеет главной целью формирование человека потребительского общества. Я не говорю, плохо это или хорошо. У них это так. Кстати сказать, американская система школьного образования – далеко не лучшая в мире...

Но какую цель ставим мы? Мы ставим цель сформировать человека потребительского общества? Но в России нет потребительского общества. Мы прекрасно понимаем, что минимальная месячная заработная плата у нас примерно такая же в рублях, как у них – в долларах или в евро. <...>

У меня немало хороших знакомых американцев, которые говорят, что Россия всё больше напоминает им ухудшенную Америку. Если мы откажемся от своих конкурентных преимуществ и при этом не получим чужих, нам просто нечего будет предъявить другим странам. Я считаю, что этот закон очень далеко идущего действия. И он ориентирует нас не на формирование творческой личности, которая нужна для того, чтобы переходить в информационное общество, а на сиюминутный и сугубо прагматический подход к знанию.

Булаев Н.И.: *...В законопроекте содержится немало возможностей для поступления в вуз ребятам особо одаренным. Я уже говорил об олимпиадах, я повторяюсь о дополнительных испытаниях, которые могут устанавливаться в отдельных вузах по отдельным специальностям, о дополнительных испытаниях при поступлении на специальности, требующие особой творческой подготовленности, особых профессиональных навыков. Мне кажется, все эти нормы достаточно серьезны, серьезные аргументы против тех, что говорил Олег Николаевич.*

Кроме этого, ... система образования в российской школе не является ориентированной только на сдачу экзамена при итоговой аттестации или при поступлении в вуз. И в рамках обычного учебного процесса учителя используют достаточно много приемов, которые позволяют развить в ученике лучшие нравственные и лучшие иные качества. Я считаю, что в данном случае аргументы не очень корректны. Комитет считает, что эта поправка нарушает концепцию законопроекта и предлагает не поддерживать.

Как видим, на сей раз председатель комитета не ограничился формальной аргументацией и обратился к содержательной. Однако при этом сознательно или бессознательно проигнорировал следующие обстоятельства:

- как уже упоминалось, доля «олимпиадников» по сравнению со сдающими ЕГЭ ничтожно мала, равно как и доля абитуриентов, которым предстоит проходить дополнительные испытания;

- превращение ЕГЭ в основной критерий оценки работы школы практически неминуемо приводит к переориентации учебного процесса с творческих, личностно ориентированных видов занятий на «дрессировку» (по выражению многих новаторски работающих учителей). Причём это касается и работы с «олимпиадниками», и будущей творческой интеллигенцией.

⁵⁹⁸ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 2007. – 19 января. – пункт 6

⁵⁹⁹ За поправку № 1 о добровольности единого госэкзамена 19 января 2007 г. проголосовали:

- КППРФ – 87,2%;
- «Родина» – 37%;
- «Народная воля» – 29,4%.

Не поддержали поправку:

- «Единая Россия» – 0,6%; не голосовало – 99,4%.

ЛДПР не голосовала.

Аналогичная дискуссия происходила по поправке № 4, предлагавшей исключить возможность ЕГЭ в тестовой форме по гуманитарным предметам.

Смолин О.Н.: *Тестовая система... разнорезультативна в разных областях знаний. Хотя и математики, и представители иностранного языка... довольно серьёзно критикуют тестовую систему..., пожалуй, наименее применима она именно в гуманитарных предметах.*

...в каждом практически учебном пособии, посвящённом ЕГЭ, содержатся, мягко говоря, странные вещи. Например, в качестве признака индустриального общества называется демократия, – тогда ни Советский Союз, ни Германия 30-ых годов индустриальными государствами не являлись.

...есть странные вопросы в ЕГЭ по литературе вроде того, что спрашивают, какого цвета были глаза у Татьяны Лариной. ...

Более глубокое заключается вот в чём, коллеги. Так называемые «вечные истины» в гуманитарных науках встречаются намного реже, чем в науках естественных. ...Не существует во многих случаях единственно правильных ответов на вопросы в гуманитарных дисциплинах. <...>

Напомню ещё раз: Российский философский конгресс, ассоциации литераторов, историков, представителей вузовского сообщества – гуманитарии в абсолютном большинстве категорически против этой системы.

...думаю, что мы уменьшим издержки от принятия закона, если эти предметы и образовательные области из закона исключим.

Булаев Н.И.: *Что касается обеспокоенности по гуманитарным предметам, то я её разделяю, и комитет её в целом разделяет. И я должен сказать, что по этой позиции должна быть отдельная глубокая профессиональная дискуссия, в каком формате проводить экзамены по гуманитарным предметам. <...>*

А что касается поправки наших коллег, то комитет предлагает её не поддерживать.

Как обычно: обеспокоенность проблемой разделяем, но решать её не дадим.

Болотов В.А. (руководитель Федеральной службы по контролю и надзору в сфере образования): *Дискуссия по формату сдачи единого государственного экзамена по вопросам в гуманитарном блоке ведётся. В дискуссии принимают участие учёные Московского государственного университета, Российской академии наук, Российского государственного гуманитарного университета. Дискуссия ведётся четвёртый год, отрабатываются новые формы. Окончательное решение, я думаю, будет принято, когда уже профессионалы дадут однозначное решение: да или нет. И приглашаем Олега Николаевича Смолина, и всех остальных принять участие в этой дискуссии в этом профессиональном сообществе.*

Иными словами, дискуссия в профессиональном сообществе может продолжаться сколько угодно долго, но ЕГЭ в тестовой форме по гуманитарным предметам обрёл силу закона⁶⁰⁰!

И наконец, воспроизведу по стенограмме пленарного заседания некоторые фрагменты обсуждения поправки № 31 из таблицы отклонённых, поправки о сохранении льгот медалистам при поступлении в профессиональные учебные заведения.

Смолин О.Н.: *Закон о ЕГЭ для одной категории наших детей ухудшает условия поступления в профессиональные учебные заведения. Как ни странно, под «нож» законодателя попадают медалисты. Авторы полагают, видимо, что медали обесценились. И поэтому в рамках единого государственного экзамена медалистам уже ничего «не светит».*

⁶⁰⁰ Результаты голосования по поправке № 4, исключающей возможность проведения ЕГЭ в тестовой форме по гуманитарным дисциплинам, оказались предсказуемыми:

- КПРФ: за – 97,9%.
- «Народная воля»: за – 70,8%.
- «Родина»: за – 55,6%.

«Единая Россия» и ЛДПР не голосовали.

Как бывший медалист... точно знаю, когда приходилось заканчивать школу в 1970 году, в городе Омске было 17 медалей на всю область, и никому в голову не приходило ограничивать права медалистов... С моей точки зрения, это вопрос не о том, должны или не должны медалисты иметь соответствующие права, а о том, как мы выдаём медали.

Медалисты поступают в вузы не без экзаменов. Они поступают при сдаче профилирующего предмета. ... Не понимаю, за что мы наказываем людей, которые ... несколько лет, что называется, работали очень и очень упорно? Поговорите с родителями, поговорите со многими учителями: они говорят, что мы отбиваем стимул у ребят систематически работать. Довольно много среди наших ребят людей способных, но сугубо прагматический подход к знанию: выучил – сдал – забыл. Медалисты – это люди, которые работают систематически, а не... только во время сессии. Прошу поддержать медалистов и поправку № 31.

Булаев Н.И.: *Мы считаем, что человек, у которого будет медаль, имеет очень высокий балл по ЕГЭ и дополнительные какие-то преференции, прописанные в законопроекте, они не имеют никакого смысла. И, в принципе, мы считаем, что они и не нужны, потому что возникает серьёзное противоречие, которое невозможно будет снять, и эта норма не будет работать. <...>*

Мы считаем эту норму излишней, мы синхронизировали вступление этой нормы с вступлением закона в полном объёме, с 1 января 2009 года.

В данном случае в рамках собственной логики правы были обе стороны. Однако логики эти были принципиально различными. Н. Булаев исходил из того, что ЕГЭ должен стать универсальной системой итоговой аттестации и вступительных испытаний, в рамках которой медали неминуемо утрачивают своё значение. Напротив, автор этих строк уверен, что ЕГЭ такой системой быть не должен, а потому выступал за сохранение льгот медалистам.

Повторю: обещание председателя комитета Н. Булаева существенно доработать текст, данное при обсуждении законопроекта в первом чтении, исполнено не было, а все ключевые поправки оказались отклонёнными. Исключение составило лишь предложение распространить право поступления в вузы без экзаменов, предусмотренное для чемпионов Олимпийских игр, также и на победителей игр Паралимпийских. Это предложение первоначально было отклонено Комитетом, однако после того, как с подачи автора этих строк оно было поддержано Председателем Госдумы Б. Грызловым, с ним согласился и председатель профильного комитета Н. Булаев. В целом же можно утверждать, что между первым и окончательным чтениями законопроект существенных изменений не претерпел.

В Совете Федерации история складывалась по хорошо известному сценарию. Председатель Совета Федерации С. Миронов многократно и жёстко высказывался против системы единого государственного экзамена, а затем вместе с автором этих строк подписал законопроект о добровольности ЕГЭ. Как помнит читатель, группа членов Совета Федерации также подавала к закону поправку, предполагающую такую добровольность. Однако сама «палата регионов» законопроект благополучно одобрила. Примечательно, что за его одобрение высказались и те члены Совета Федерации, которые направляли поправки, предполагавшие добровольность ЕГЭ, т.е. фактические изменения концепции закона. Так, Председатель Комитета по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии Совета Федерации В. Шудегов утверждал, что в результате принятия законопроекта «сохраняется по-прежнему наша отечественная парадигма российского образования, для которой характерны фундаментальность, научность, ориентация на творческое развитие личности, развитие логического мышления, сохраняются содержание и методы образования»⁶⁰¹.

⁶⁰¹ Стенограмма 94 заседания Совета Федерации от 2 февраля 2007 г.

А вот выдержки из выступления на том же заседании члена Совета Федерации от столицы З. Драгункиной: *«Москва изначально была ярым противником ЕГЭ... На душе по-прежнему двойственное отношение к этому закону, несмотря на то, что я располагаю огромным количеством предложений с мест. Мы не можем с ними не считаться... мне кажется, мы все-таки должны были бы сегодня поддержать этот закон, учитывая и огромный наш совместный труд»*. Параллельно З. Драгункина предложила создать общественно-наблюдательный совет по проблемам ЕГЭ, проводить мониторинг применения закона. А завершила фразой: *«жизнь сама заставит нас вносить в последующем поправки в этот закон»*⁶⁰². Опыт, однако, показывает, что такие поправки после принятия законодательного акта не принимаются почти никогда и служат по преимуществу для обозначения особой позиции членов Совета Федерации в электронных и печатных СМИ.

Президент подписал закон 9 февраля 2007 г. и, судя по имеющейся информации, в момент подписания никаких серьёзных разногласий по этому поводу в администрации Президента не существовало.

2.3. Дискуссия постфактум: предварительные итоги эксперимента и законопроект о добровольности ЕГЭ

Как уже отмечалось, в соответствии с концепцией этой книги, анализ политико-образовательного процесса заканчивается в ней 2007 г. – годом окончания полномочий Госдумы четвёртого созыва, осуществившей контрреформу образовательного законодательства. Однако в тех случаях, когда законотворческий процесс либо образовательно-политическая дискуссия по данной проблеме оказались не завершёнными, автор выходит за обозначенные временные рамки.

История Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 17-ФЗ о введении ЕГЭ представляет собой второй из перечисленных случаев: после его принятия образовательно-политическая борьба не прекратилась, но была продолжена. Более того, возникла не частая в России первого десятилетия XXI в. ситуация, когда информационное поле в отношении единого госэкзамена оказалось благоприятным, скорее, для его противников, нежели для сторонников, представляющих позицию федеральной исполнительной власти.

Важную роль в формировании негативного по отношению к ЕГЭ общего информационного фона сыграло скрытое сопротивление большинства ректорского корпуса, значительной части директоров школ и педагогов, активная прямая критика со стороны целого ряда общественных движений и организаций, объединяющих представителей образовательного сообщества, а также со стороны медиасообщества, на которое существенное влияние оказал факультет журналистики МГУ.

Преподаватели последнего в сотрудничестве с коллегами, представляющими филологический факультет, подготовили специальную «Белую книгу»⁶⁰³, презентация которой сначала произошла в кратком формате во время «круглого стола» в РИА «Новости» 13 октября 2008 г., а затем в полном формате – на журфаке МГУ 20 ноября. Книга представляет собой сборник, в основном объединяющий публикации противников ЕГЭ, включая известных публицистов, учёных и политиков. Среди них: В. Садовнический, С. Миронов, И. Мельников, А. Абрамов, Я. Засурский и др.

Противники ЕГЭ в его преимущественно тестовой форме избрали основными объектами критики:

а) сам Федеральный закон о введении ЕГЭ от 9 февраля 2007 г. № 17-ФЗ;

⁶⁰² Там же.

⁶⁰³ Единый государственный экзамен. Белая книга. – М.: Факультет журналистики, 2008

б) характер и итоги проведённого по этому поводу широкомасштабного эксперимента.

Однако, не ограничиваясь словесной критикой, они воспользовались ещё двумя видами «оружия».

1. Подготовили и 18 июля 2007 г. внесли в Госдуму законопроект о добровольности ЕГЭ⁶⁰⁴.

2. В июле 2008 г. направили в Конституционный суд жалобу о соответствии эксперимента по ЕГЭ статьям 21 и 43 Конституции РФ⁶⁰⁵.

В соответствии с предметом исследования данной работы остановимся в основном на первом направлении противодействия ЕГЭ. Однако прежде дадим читателю представление о характере дискуссий по поводу проведённого эксперимента.

Вот фрагмент стенограммы парламентских слушаний «Итоги второго года эксперимента по единому государственному экзамену и государственному именному финансовому обязательству» 10 декабря 2002 г.

Смолин О.Н. Мне представляется главным обеспечить чистоту эксперимента. Для этого... нам нужно сделать следующее.

Первое. Отказаться от материального стимулирования участников эксперимента. Представьте себе ситуацию, когда две группы проводят один и тот же эксперимент в физике. Тот, кто получает желаемый результат, получает дополнительное финансирование и ему оставляют оборудование. Тот, кто не получает желаемого результата, не получает ни дополнительного финансирования, ни дополнительного оборудования. Разве возможна в подобном случае чистота эксперимента? Но ведь аналогичная ситуация с единым экзаменом.

Второе. Подведение итогов эксперимента по единому экзамену целесообразно поручить межведомственной комиссии с участием Министерства образования, Министерства здравоохранения, ...Министерства культуры, ...Российской академии наук и Российской академии образования, парламентских комитетов, Российского союза ректоров, ЦК профсоюза (поскольку там есть интересы учителей), ассоциаций негосударственных профессиональных учебных заведений и других... организаций.

И третье. Окончательное решение должно вводиться на основе закона. Закон, каковы бы ни были его недостатки, – это наиболее демократическая форма решения вопроса, ...это форма, которая в максимальной степени учитывает различные интересы. Именно закон должен учесть все политические и многие технические проблемы...

Мы понимаем, что современная система приема выпускных и вступительных экзаменов не совершенна. Но для того, чтобы... мы не заменяли одну несовершенную систему другой, нам нужно проводить эксперимент по всем правилам...

Поскольку эти элементарные требования (за исключением последнего) не были исполнены «экспериментаторами», автору пришлось публично повторять их спустя почти шесть лет, когда дискуссии вокруг ЕГЭ не только не прекратились, но приобрели более острый характер. Представления об этих дискуссиях даёт стенограмма «круглого стола» «ЕГЭ: панацея или катастрофа?», проведённого общественным движением «Образование – для всех» в Государственной Думе 23 июня 2008 г.⁶⁰⁶

Результаты ЕГЭ за 2008 г., обнародованные вскоре после «круглого стола», обострили дискуссию ещё более, поскольку, даже по данным экспертов, с которыми

⁶⁰⁴ № 455479-4 «О внесении изменений в статьи 15, 16 и 28 Закона РФ «Об образовании» и статьи 11 и 24 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в части проведения вступительных испытаний в учреждения среднего и высшего профессионального образования)» (внесён депутатами Госдумы О. Смолиным, И. Мельниковым, А. Кондауровым и Председателем Совета Федерации С. Мироновым).

⁶⁰⁵ См. раздел 4.3. § 4 главы 17

⁶⁰⁶ См. в приложении к настоящему изданию

согласился министр образования и науки, в случае проведения ЕГЭ в штатном, а не в экспериментальном режиме, остаться без аттестата могли не менее 10 - 12% выпускников.

Вот что писал об этом автор в одной из публицистических статей⁶⁰⁷.

«Каждым летом единый государственный экзамен (ЕГЭ) обрастает скандалами и скандальчиками. То поймают школьников, за которых задание в соседнем классе выполняли учителя — эка невидаль! То школьники соберут в Интернете десятки тысяч подписей протеста — кто их слышит? То центральный канал сообщит об акциях протеста в городах Кемеровской области — так не в столице же... То вдруг выяснится, что в одной из национальных республик хороший ЕГЭ стоит 60 тыс. рублей, а в одном из сибирских регионов всего 30 тыс. — мелочь, ведь с коррупцией в образовании мы почти покончили!

Рассказав об этом руководителю Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), услышал в ответ: в каждый регион, где будут подозрительные отклонения от средних показателей, в следующем году высажу «десант»!».

По информации из Рособрнадзора, в 2008 г. году количество «двоек» на ЕГЭ составило:

- ✓ по литературе — 25,3%;
- ✓ по математике — 23,5%;
- ✓ по русскому языку — 11,2%.

Прибавим к этому, что «двойки» за ЕГЭ получили:

- ✓ по немецкому языку — 13,3%,
- ✓ по информатике — 11,2%,
- ✓ по химии — 10,4%,
- ✓ по истории — 10%,
- ✓ по физике — 9,7%,
- ✓ по географии — 8,9%,
- ✓ по биологии — 6,7%,
- ✓ по обществознанию — 6,1%,
- ✓ по английскому языку — 6,1%,
- ✓ по французскому языку — 4%.

По пяти ведущим предметам результаты хуже, чем в 2007 г.

СМИ бурно дебатировали, что стало причиной таких результатов и их ухудшения: низкое качество знаний или ещё более низкое качество измерителей? Ответ прост: то и другое.

Продолжу самоцитирование.

«Меня лично больше всего тревожит литература. И не потому, что в школе она была, пожалуй, самым любимым моим предметом, но потому, что пренебрежение великой русской литературой — это одновременно и отражение, и причина духовно-нравственной катастрофы.

Любимая нашим классом учительница литературы Валерия Александровна Соколова не раз говорила: литература — это не учебный предмет, а воспитание души. Убеждён: это воспитательное средство мощнее, чем предполагаемый специальный предмет «Духовно-нравственная культура» со всеми его религиозными составляющими. То, что дети перестали читать классику, — мина замедленного действия под духовные устои общества. И хотя мощность взрыва прогнозировать невозможно, но последует он обязательно.

Представьте себе Пушкина, который на лицейском экзамене не читает Державину стихи, но анализирует художественные приёмы его (Державина) произведений. На таком экзамене Гавриил Романович наверняка бы не проснулся, да и сам Александр Сергеевич в результате такого образования вряд ли стал бы Пушкиным!

Однако вернёмся к итогам ЕГЭ. В своё время широкой популярностью пользовался такой анекдот.

Профессор:

— Первому отвечающему за храбрость оценка выше на балл.

Студент:

— Ставьте «три», я иду.

Аналогичная по существу система прибавления 1 балла к «неуду» уже 7 лет действует и на ЕГЭ. Если бы не она, с учётом детей, «проваливших» два и более предмета, в этом году до половины выпускников могли бы получить «двойки» в аттестат. Однако в 2009 г. такая система действовать не будет. А это означает следующее: если вовремя не внести изменения в законодательство, каждый второй ребёнок

⁶⁰⁷ Смолин О.Н. «Штрафнику ЕГЭ» — «волчий билет» // Вести образования. — 2008. — 15-30 июня. — № 12. — С. 2.

рискует вместо аттестата зрелости получить «волчий билет», с которым кроме как на неквалифицированную работу или в армию никуда не пойдёшь. Думаю, если бы родители и старшеклассники лучше понимали ситуацию, протесты не ограничились бы малыми митингами в малых городах, а вылились в грандиозные митинги в столицах»⁶⁰⁸.

Что касается упоминавшегося уже законопроекта № 455479-4, внесённого тремя депутатами Госдумы и Председателем Совета Федерации, то он содержал следующие основные идеи:

- предоставить выпускнику школы право выбора формы государственной итоговой аттестации: единый государственный экзамен или традиционная форма устных или письменных испытаний;
- исключить проведение единого государственного экзамена по предметам «литература», «история» и предметам образовательной области «обществознание»;
- сделать правом абитуриента (но не обязательным условием конкурса) использование результатов единого государственного экзамена при поступлении в высшие учебные заведения;
- для вузов, перечень которых устанавливается Правительством РФ и для поступления в которые по предметам профильной направленности предъявляются повышенные требования, установить возможность учёта исключительно результатов вступительных испытаний.

Поскольку аргументация в пользу законопроекта в значительной степени уже приведена, воспроизведём аргументы его противников. Особо выделим три возражения из официального заключения Правительства РФ⁶⁰⁹:

• «...введению единого государственного экзамена предшествовало проведение длительного эксперимента. Анализ его результатов свидетельствует о том, что единый государственный экзамен является достаточно действенным инструментом оценки качества общего образования и в основном обеспечивает отбор поступающих в образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования, наиболее способных и подготовленных к освоению образовательной программы соответствующего уровня». Как наверняка ещё не забыл читатель, никакого подведения итогов эксперимента независимой от экспериментаторов комиссии произведено не было;

• «Данные о состоянии системы общего образования..., получаемые по результатам государственной (итоговой) аттестации, будут не объективны в связи с несопоставимостью процедур и, соответственно, результатов экзаменов, сданных в различных формах». Эта фраза в очередной раз убеждает, что ЕГЭ предназначен вовсе не для повышения качества образования, но для удобства управленцев. Однако оценка столь сложной системы, какой является школа, по одному единственному или даже главному критерию заведомо искажает информацию и обрекает на неверные управленческие решения;

• «...норма, установленная законом, имеет императивный характер, а предлагаемый законопроектом альтернативный порядок прохождения государственной (итоговой) аттестации противоречит установленным положениям закона». Подобные «открытия» регулярно встречаются в документах правительства и Главного государственного правового управления Президента. Видимо, бюрократическое сознание исходит из незыблемости статус-кво, и ему не дано понять, что новые законы вносятся именно для того, чтобы изменить старые⁶¹⁰.

⁶⁰⁸ Там же

⁶⁰⁹ Официальный отзыв на проект федерального закона № 455479-4 «О внесении изменений в статьи 15, 16 и 28 Закона Российской Федерации «Об образовании» и статьи 11 и 24 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», внесённый депутатами Государственной Думы О.Н. Смолиным, И.И. Мельниковым, А.П. Кондауровым, за подписью заместителя Председателя правительства РФ А.Д. Жукова

⁶¹⁰ Ещё дальше пошёл профильный думский Комитет, в проекте Заключения которого утверждалось: «...предоставление абитуриентам возможности выбора различных форм вступительных испытаний не обеспечивает единого подхода и может привести к нарушению прав граждан на образование». Вот так, ни больше – и не

Несмотря на «суверенный» характер российской демократии и так называемую вертикаль власти, позиция субъектов Российской Федерации в отношении законопроекта оказалась принципиально иной по сравнению с позицией власти федеральной. На момент обсуждения в Комитете поддержали законопроект 33 законодательных (представительных) органа власти РФ и 2 представили замечания, что в сумме даёт 35. Высказались против него 5 региональных законодательных органов. Соответственно, позиции исполнительных органов власти регионов распределились следующим образом: за – 30, против – 24.

Для современной российской политической ситуации результат почти уникальный⁶¹¹.

После обсуждения законопроекта на заседании думского Комитета по образованию в марте 2008 г. было принято решение отложить его рассмотрение на пленарном заседании. Первоначально это решение устраивало обе стороны: руководство Комитета не стремилось к публичному выявлению непопулярной позиции на пленарном заседании Госдумы, а субъекты права законодательной инициативы полагали, что находятся в благоприятной информационной ситуации и рассчитывали умножить число сторонников законопроекта⁶¹². В настоящее время, когда эта книга готовится к печати, судьба законопроекта о добровольности ЕГЭ окончательно не решена.

Позднее тема единого государственного экзамена и связанного с ним ограничения прав граждан в области образования получила неожиданное продолжение при принятии Федерального закона от 10.02.2009 № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов»⁶¹³.

меньше! Оказывается, предоставление человеку свободы выбора может ущемлять его права. Древние софисты могли бы гордиться учениками. После критики автора на заседании комитета данная фраза из окончательного текста Заключения была удалена.

⁶¹¹ Представление о характере дискуссии, развернувшейся по законопроекту в Комитете Госдумы пятого созыва по образованию, даёт публикация автора, названная «ЕГЭ для думского Комитета», размещённая в приложении к настоящему изданию

⁶¹² Хотя профильный Комитет Госдумы пятого созыва в своё время получил от думского правового управления Заключение, согласно которому этот законопроект не требует финансовых затрат и, следовательно, не нуждается в Заклучении правительства, он ещё дважды направлялся в то же правовое управление с просьбой ответить на тот же самый вопрос. В конце концов думские юристы с третьего раза признали, что законопроект, вероятно, потребует дополнительного бюджетного финансирования. Однако в ответ на письмо автора, доказывавшее, что повторные запросы и ответы на них – это нарушение думского регламента, уточнили: ответы на эти запросы представляют собой лишь мнение правового управления, не предусмотренное регламентом на данном этапе рассмотрения проекта федерального закона в качестве процессуального элемента. В итоге, ссылаясь на разъяснение Комитета по регламенту от 2003 г., Комитет по образованию направил законопроект на повторное заключение в правовое управление Госдумы.

Рассказываю эту историю относительно подробно, имея в виду дать читателю некоторое представление о современных отечественных парламентских технологиях.

⁶¹³ См. § 4 главы 17

§ 3. Федеральный закон об обязательном общем образовании: на краю несбывшейся мечты

После заявления президента В. Путина, предложившего Правительству РФ разработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона об обязательном и бесплатном полном среднем образовании, события развивались не слишком быстро, но главное – не по тому сценарию, на который могло и хотело рассчитывать образовательное сообщество.

30 марта 2007 г. Правительство РФ внесло в Государственную Думу проект федерального закона № 414169-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования», а в 2007 - 2008 учебный год страна вступила с новым Федеральным законом от 21.06.2007 № 194-ФЗ «О внесении изменений в некоторые федеральные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования» (далее – закон об обязательном среднем образовании).

3.1. Законопроект и Конституция: зло – во благо?

По логике вещей сторонникам социального (демократического) направления в образовательной политике закон должен был внушать оптимизм, причём сразу по двум причинам.

Во-первых, в «смутное время» («лихие 90-е»), по оценкам высокопоставленных экспертов, количество детей школьного возраста вне системы образования достигало 3,5 - 3,7 млн человек⁶¹⁴. Согласно другим данным, за тот же период по одному из признанных международных показателей – среднему количеству лет обучения работающего населения – Россия отстала от наиболее передовых стран на два года. Это прямо сказывается на экономической эффективности, а главное – на человеческом потенциале. В таких условиях возрождение всеобщего среднего образования – это благо и для общества, и для человека. Если, конечно, это действительно образование (а не просто показатель в отчетах) и действительно всеобщее (т.е. реально доступное каждому).

Во-вторых, закон об обязательном среднем образовании внесло Правительство РФ по инициативе президента⁶¹⁵. Для любого другого субъекта права законодательной инициативы проведение такого закона было бы крайне проблематичным. С высокой вероятностью можно предположить, что правовые управления Президента, правительства либо одной из палат парламента дали бы заключение о том, что закон противоречит Конституции. Причем, с формальной точки зрения, такое заключение не было бы лишено оснований: Конституция действительно обязывает гражданина получать лишь основное общее образование (9 лет), а законом расширять можно лишь предусмотренные Конституцией права, но никак не обязанности.

Воспользуюсь ещё раз многократно испытанным в этой книге приёмом и процитирую собственную статью «Ниже среднего. И только на бумаге»⁶¹⁶.

«Высококвалифицированная юридическая экспертиза законопроекта была выполнена старшим научным сотрудником Центра правовых прикладных разработок ГУ «Высшая школа экономики» А.И. Вавиловым и утверждена заключением комиссии Общественной палаты РФ по вопросам интеллектуального потенциала нации 07.06.2007 г. Позволю себе длинные извлечения с короткими комментариями.

«Введение такой дополнительной обязанности для родителей несовершеннолетних» (имеется в виду обязанность создавать условия для получения детьми полного общего образования – *прим. О.С.*) «в ряде субъектов РФ оспаривалось в Конституционном Суде РФ, как норма, устанавливающая повышенные обязанности и ограничивающая права и свободы граждан по сравнению со ст. 43 Конституции РФ. Так, в 2000 году Конституционным Судом РФ было рассмотрено дело о конституционности отдельных норм

⁶¹⁴ Подробнее см. § 2 главы 4

⁶¹⁵ Подробнее см. § 1 главы 12

⁶¹⁶ Народное образование. – 2007. – № 9. – С. 17-18

конституции Республики Алтай, которые содержат положения, схожие с положениями законопроекта. Суд постановил, что возложение обязанности обеспечить получение 11-летнего образования детей на их родителей соответствует Конституции РФ, поскольку это гарантирует реализацию детьми права на среднее (полное) образование в дополнение к гарантиям, предоставляемым государством. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ, такая обязанность родителей «предполагает лишь активное содействие со стороны названных лиц в реализации права несовершеннолетних, которые хотят продолжить обучение, на получение такого образования, если Республикой Алтай создаются для этого необходимые условия»⁶¹⁷.

Пропустя говоря, Конституционный Суд согласился со следующим: вопреки обычному порядку, запрещающему расширять обязанности граждан, предусмотренные Конституцией, в отношении родителей несовершеннолетних такие обязанности могут быть расширены, с одной стороны, в интересах детей, а с другой – при условии возложения аналогичных обязанностей на государство (в данном случае – в лице Республики Алтай).

Продолжим цитирование: «Часть 3 ст. 55 Конституции допускает ограничение прав и свобод граждан федеральным законом, но «только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обороны страны и безопасности государства». Ограничение прав и свобод родителей несовершеннолетних путем установления дополнительных обязанностей осуществляется именно в этих целях: защиты прав и законных интересов несовершеннолетних» (*пунктуация документа полностью сохранена нами*).

При всей привлекательности этого аргумента по сути, заслуживает специального обсуждения вопрос о том, означает ли появление у родителей несовершеннолетних дополнительных обязанностей ограничение прав этих родителей?

Далее в заключении комиссии Общественной палаты справедливо отмечается: «По смыслу Конституции РФ норма об обязательности общего образования относится главным образом к родителям или лицам их заменяющим, которые обязаны обеспечить получение такого образования, а равно к государству и обществу. В отношении самих же обучающихся эта норма носит декларативный характер поскольку она не может быть снабжена необходимым признаком правовой нормы: санкции к несовершеннолетним за ее нарушение отсутствуют, установить юридическую ответственность несовершеннолетних не представляется возможным. Если несовершеннолетний по тем или иным причинам указанную обязанность не выполнит, применение правового принуждения его к выполнению обязанности невозможно в силу специфики образовательных отношений. В частности, эта специфика состоит в том, что в отличие от иных правоотношений необходимым элементом получения образования является активная позиция самого обучающегося, направленная на получение образования (деятельности только других участников образовательного процесса для образования не достаточно). Обязательность того или иного уровня образования, обращенная к несовершеннолетним гражданам, не реализуема законодательными мерами, так как личное отношение и (или) способности к обучению находятся за пределами возможностей правового регулирования. Таким образом, установление федеральным законом обязательности получения образования по отношению к самим несовершеннолетним не имеет юридического смысла и, по существу, является необеспеченной правовыми средствами декларативной нормой».

Изложенное здесь представление об образовательных отношениях как личных (лучше было сказать – личностных), а потому исключающих возможность достижения результата в принудительном порядке (насиленно можно даже женить, но сделать образованным – никогда), – такое представление более чем справедливо. Это особенно примечательно, поскольку автором заключения является эксперт Высшей школы экономики, большинство представителей которой развивают прямо противоположную концепцию образования как вида социальных услуг.

И наконец, вполне убедительный вывод: «Таким образом, в своей совокупности положения Конституции РФ и принимаемого на их основе законодательства надо рассматривать как установление лишь права несовершеннолетних на доступное среднее (полное) общее образование и установление корреспондирующих обязанностей, обеспечивающих реализацию этого права родителями, государством и обществом. По сути именно такая позиция и была выражена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 г. № 10-П».

Небезынтересно отметить, что в данном случае с содержательной точки зрения вполне совпали выводы специалистов в области образовательной политики либерального направления, в то время входивших в соответствующую комиссию Общественной палаты (Я. Кузьминов, А. Адамский), и направления социального (социалистического), включая автора этих строк. Действительно: смысл закона об обязательном среднем образовании должен заключаться вовсе не в том, чтобы одних заставить учить, а других – учиться. Напротив, необходимо создать каждому ребёнку не формальные возможности получения полного среднего образования, но реальные условия для образования полноценного, высококачественного.

⁶¹⁷ Пункт 4 резолютивной части Постановления КС РФ от 07.06.2000 № 10-П

Вместе с тем приведённый и в целом высококлассный юридический анализ грешит, как минимум, одной ошибкой. Он рассматривает только проблему обязательного общего образования для несовершеннолетних детей, тогда как в законопроекте изначально речь шла о лицах до 20 лет, а в итоге обязанность получать такое образование в различных формах возложена, например, на граждан, находящихся в учреждениях исполнения наказания, в возрасте до 30 лет (статья 4 Закона).

С учётом этого замечания приходится повторить: если бы законопроект был внесён не правительством по поручению Президента РФ, но любым другим субъектом права законодательной инициативы, обвинение в нарушении Конституции со стороны официальных юридических служб органов государственной власти было бы более чем вероятным. Однако в России, согласно известному изречению, все субъекты права законодательной инициативы перед Главным ГПУ президента равны, но президент и правительство – равнее. Причём в данном случае этот минус отечественной правовой системы имел все шансы обратиться в плюс, обеспечив крупный шаг вперёд в образовательной политике. На самом же деле обеспечил четыре шага в противоположную сторону.

3.2. Первый шаг назад: «переосмысление» правительством идеи президента

Первым из таких шагов страна и образовательное сообщество обязаны Правительству РФ, которое отнеслось к поручению президента и подготовке собственной чрезвычайно важной законодательной инициативы, мягко говоря, формально-бюрократически. Минобрнауки практически полностью лишило смысла идею, которая могла стать самым важным позитивным проектом постсоветской эпохи после формирования в середине 1990-х гг. законодательных основ образовательной политики. Проанализируем правительственный законопроект и общественную полемику по его поводу, пользуясь испытанным приемом самоцитирования.

Как следует из пояснительной записки и текста законопроекта, представленного правительством в Госдуму, всё его содержание сводилось к одному: обязать каждого ребенка учиться, а родителей (лиц, их заменяющих) – его учить после окончания основной (девятилетней) школы. Поэтому, по расчётам министерских экспертов, закон должен коснуться лишь примерно 50 тыс. детей в год и к тому же не потребует дополнительных бюджетных затрат. «Принятие законопроекта не потребует выделения дополнительных затрат из бюджетов всех уровней, так как общая численность выпускников 9-х классов в результате демографических процессов в последние годы снижается на несколько сотен тысяч человек в год, что многократно превышает количество граждан, которые ежегодно не получают среднего (полного) общего образования (около 50 тыс. человек) и должны будут в соответствии с настоящим проектом федерального закона продолжить обучение по образовательным программам среднего (полного) общего образования»⁶¹⁸.

«Невольно вспоминается грустное замечание учителя из фильма «Доживём до понедельника»: да, мой КПД мог быть и повыше! Увы, советская система образования – одна из передовых систем своего времени – тоже иногда давала брак. Но почему именно этот «брак» в постсоветский период так успешно пробирается в чиновники?»⁶¹⁹

Как уже говорилось, суть закона об обязательном общем образовании должна состоять вовсе не в том, чтобы заставить учителей и родителей учить, а детей и тем более взрослых – учиться, но в том, чтобы каждому создать для этого необходимые условия и стимулы. И решить в таком случае предстоит не одну, но целый комплекс проблем. Вот лишь некоторые из них.

⁶¹⁸ См. текст Пояснительной записки к проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования»

⁶¹⁹ Смолин О.Н. Ниже среднего. И только на бумаге // Народное образование. – 2007. – № 9. – С. 19

1. Дети вне школы.

Как уже упоминалось, в сентябре 2005 г. в проекте доклада к заседанию правительства министр А. Фурсенко утверждал, что 15% детей школьного возраста не получают полного среднего образования⁶²⁰. По данным Общественной палаты, не учатся примерно 1 млн. таких детей⁶²¹. Несколько лет назад, выступая в Госдуме, представитель Генеральной прокуратуры называл 1 млн. 900 тыс. Наконец, в конце 2005 г. Российской организацией «Право ребенка» был произведён анализ расположенного на сайте Комитета ООН по правам ребенка документа под названием «Ответы Правительства Российской Федерации на перечень вопросов, (CRC/C/Q/RUS/3), подлежащих обсуждению в связи с рассмотрением третьего периодического доклада Российской Федерации (CRC/C/125/Add.5)»⁶²². Согласно официальным российским документам, в 2004 г. в стране насчитывалось 15 млн. 810 тыс. детей в возрасте 7 - 15 лет⁶²³. Однако в 1 - 9 классах в 2004 - 2005 учебном году обучалось 13 млн. 427,9 тыс. детей⁶²⁴. Если эти данные верны, вне системы образования оставалось 2 млн. 381 тыс. детей.

Приведу выдержку из стенограммы пленарного заседания Госдумы, состоявшегося 11 сентября 2007 г. при участии министра образования и науки РФ А. Фурсенко:

Смолин О.Н.: *Вопрос простой: сколько же у нас в России детей вне школы? <...>*

Фурсенко А.А.: *...последний подход однозначно некорректный, когда говорится о двух миллионах, потому что этот арифметический расчёт не учитывает, например, что часть детей идёт учиться в школу не с семи лет, а несколько позже. Есть часть ребят, которые заканчивают девятый класс раньше чем в пятнадцать лет. Есть часть ребят, которые до пятнадцати лет переходят учиться в учреждения начального и среднего профессионального образования. Так что это просто некорректный расчёт, который иногда используется исключительно для пиаровско-политических целей.*

Теперь что касается реальной ситуации... тенденции есть позитивные. Если ещё четыре года назад зарегистрированных детей, которые не были в школе, было сорок тысяч, по нашим подсчётам, то в этом году было чуть более шести тысяч. Эти данные даёт Росстат... Мы можем каким-то образом оперировать цифрами, которые нам даёт Министерство внутренних дел... в течение года происходит примерно порядка семисот тысяч задержаний по разным поводам..., в среднем подвергаются задержаниям за безнадзорность примерно сто шестьдесят тысяч ребят. Думаю, что на сегодняшний день реальное количество детей, которые не учатся регулярным образом, так сказать, являются в той или иной степени безнадзорными, это сто шестьдесят тысяч человек, это вот наиболее реальная цифра.

Напомню: в Пояснительной записке к рассматриваемому законопроекту количество детей вне школы определялось около 50 тыс. человек.

Кто прав, определить не возможно. Однако очевидно: в стране нет нормальной образовательной статистики, а без неё говорить о всеобщей обязательной средней школе практически не возможно.

2. Дети из семей с низкими доходами.

Судя по Пояснительной записке и тексту закона, очевидная мысль о том, что уровень образования связан с доходами семьи, его разработчикам была чужда. Между тем большинство детей, не посещающих школу, относятся именно к группе малообеспеченных. В поездках по сельской части избирательного округа не раз лично сталкивался с ситуацией, когда сельский ребёнок зимой не посещает школу просто потому, что у него нет тёплой одежды, или потому, что вынужден работать и помогать родителям.

Очевидно: создание условий, обеспечивающих возможность каждому получить полное среднее образование, предполагает решение множества взаимосвязанных вопросов

⁶²⁰ Проект доклада «О мерах по развитию образования в Российской Федерации» был передан в Комитет по образованию и науке Государственной Думы. Буквально цитата из него звучит так: «Сегодня в России около 15% молодых людей не получают среднего (полного) общего образования». Однако на заседании профильного думского комитета новый статс-секретарь Минобрнауки Ю. Сентюрин заявил, что таких данных в Министерстве не обнаружено!

⁶²¹ «Сколько детей и подростков не учатся и сколько стоит их обучить: статистическая справка» // www.oprf.ru

⁶²² <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC.C.RESP.94.pdf>

⁶²³ Там же. С. 3.

⁶²⁴ Там же. С. 6.

– от величины минимальной заработной платы, которая должна учитывать не только минимальные потребности работающего человека, но и возможность исполнения им родительских обязанностей, до величины пособия на ребенка до 18 лет, которое в момент принятия закона в большинстве регионов России сохранялось на уровне 70 - 80 руб. Однако ключевым среди этих вопросов должны были стать предложения о введении в законодательство специальных мер государственной поддержки малообеспеченных детей в период обучения, включая специальные стипендии, бесплатные учебники, бесплатное питание, а, возможно, и школьную форму. Излишне говорить, что ничего подобного законопроектом не предполагалось.

3. Сельская школа.

Известно, что именно в селе:

- расположены около 2/3 из примерно 60 тыс. школ России;
- дефицит квалифицированных педагогических кадров является наиболее острым;
- уровень доходов населения много ниже, а уровень бедности много выше, чем в городе и, следовательно, значительно больше семей, не имеющих возможности дать детям действительно качественное полное общее образование.

Поэтому любой серьезный закон об обязательном среднем образовании должен был содержать специальные статьи, призванные разрешить названные и неназванные выше проблемы. Однако и эта тема в правительственном законопроекте была полностью проигнорирована.

В июле 2007 г. общественное движение «Образование – для всех» проводило по этому поводу специальные слушания в Государственной Думе. Они показали, что и в этой области большинство вопросов по-прежнему остаются безответными. Вот лишь три из них.

Во-первых, как совместить разговоры об обязательной средней школе с массовым закрытием школ на селе, особенно малокомплектных? Ведь, по данным самого Министерства, полученным в ответ на официальный запрос автора, число закрытых общеобразовательных учреждений на селе составило:

- в 2003-2004 учебном году – 686;
- в 2004-2005 учебном году – 575;
- в 2005-2006 – 654⁶²⁵.

Итого – более 1900 школ.

В ответ на повторный запрос автора о числе закрытых сельских школ в 2006-2007 и 2007-2008 учебном году Минобрнауки сообщило, что «в 2006-2007 учебном году: численность сельских дневных общеобразовательных учреждений составляла 38 588 единиц, ... в 2007-2008 учебном году: численность сельских дневных общеобразовательных учреждений составляла 35988 единиц»⁶²⁶. Таким образом, вычислить количество сельских школ, закрытых в 2006-2007 учебном году на основании этих данных оказалось не возможно. Вместе с тем, легко установить, что в 2007-2008 учебном году этот показатель составил 2600. Иначе говоря, только за этот учебный год было закрыто примерно на 700 школ больше, чем за три учебных года с 2003 по 2006. Есть все основания полагать, что это стало прямым следствием введения подушевого финансирования в системе образования.

Наконец, процитируем третье письмо, полученное из Минобрнауки в ответ на запрос думского Комитета по образованию в соответствии с поддержанным Госдумой протокольным поручением депутата фракции КПРФ Т. Плетнёвой: «По информации Рособнадзора, в течение 2007-2008 учебного года в субъектах Российской Федерации закрыто 644 общеобразовательных учреждения, в том числе 506 сельских (в 2006-2007 учебном году – 642 и 548 соответственно)⁶²⁷.

Таким образом, два заместителя министра в течение полутора месяцев представили парламенту официальные данные о числе школ, закрытых в 2007-2008 учебных годах,

⁶²⁵ Письмо заместителя министра образования и науки РФ В.Н. Фридлянова от 21 мая 2007 г. № П44-14527

⁶²⁶ Письмо заместителя министра образования и науки РФ И.И. Калины от 12 ноября 2008 г. № МОН-П-2589

⁶²⁷ Письмо заместителя министра образования и науки РФ В.В. Миклушевского от 1 октября 2008 г. № МОН-П-2229

различающиеся почти в четыре раза! Качество отечественной образовательной статистики оставляю без комментариев. Что же касается вопроса о качестве управления при подобном уровне точности данных, то предоставляю читателю решать этот вопрос самому.

Во-вторых, почему, согласно вступившему в силу закону о трёхлетнем бюджете, программа «Школьный автобус» прекращает своё действие через два года? Или в Министерстве полагают, что к тому времени в России не будет больше ни сёл, ни сельских школ? Или считают, что ресурс каждого выданного школьного автобуса бесконечен?

В-третьих и главное: почему вместо того, чтобы превращать сельскую школу в производственно-технический и социокультурный центр, её закрывают и тем самым помогают вырождению села?

Альтернативные проекты давно разработаны и успешно реализованы творческими педагогическими коллективами, но знать о них никто не хочет. Чиновники Министерства не только игнорируют опыт набирающего силу макаренковского движения, но и не сочли нужным познакомиться с этим опытом на уже упомянутых общественных слушаниях в Государственной Думе.

4. Подушевое финансирование и связанное с ним усиление неравенства образовательных возможностей.

К тому, что уже неоднократно говорилось по этому поводу, позволю себе лишь два дополнительных замечания. Во-первых, именно этот механизм ускоряет закрытие сельских школ и небольших школ вообще, создавая преимущества школам крупным, по преимуществу – городским. Во-вторых, международный опыт показывает, что при более сложных корректирующих формулах финансирования маленькие школы оказываются вполне эффективными и успешными (например, «однокомнатная школа» в США).

Последнее замечание требует некоторых разъяснений. Однокомнатная школа (или, что то же самое, школа с одним учителем) не является в настоящее время доминирующим видом общеобразовательного учреждения в американском селе. Более того, только в 1920-е гг. в США было закрыто 41 тыс. таких школ, главным образом по финансовым соображениям. И хотя в 1990-х гг. однокомнатная школа пережила возрождение, те же соображения препятствуют её превращению в основное средство массового образования на селе. Большинство сельских детей в США пользуются жёлтыми школьными автобусами.

Между тем в пользу однокомнатной школы американские эксперты приводят следующие аргументы.

1. «Каждый, кто работал учителем, прекрасно знает, что по-настоящему можно выучить какой-то учебный материал, лишь преподавая его другим. В этом смысле возможности однокомнатной школы уникальны»⁶²⁸. Имеется в виду взаимное обучение детей, которое обычно осуществляется в таких условиях.

2. «Статистика показывает, что качество подготовки в однокомнатной школе выше, чем в консолидированных школах». «Получается что-то вроде химического реактора, где все дети вынуждены быть вместе со своим учителем в одном физическом и смысловом пространстве, в одной комнате. И в этом реакторе порождаются продукты, получить которые в обычной многокомнатной школе просто не возможно»⁶²⁹. – Как видим, представление отечественных «модернизаторов» о том, что школьный автобус обязательно повышает качество образования детей, отнюдь не бесспорны.

⁶²⁸ См. Зыков М.Б. Прошлое, настоящее и будущее однокомнатной сельской школы США // Образование в сельских регионах России и США как часть мирового образовательного процесса: материалы международной научно-практической конференции. 24-26 октября 2006 г. / Отв. ред. Пузырева О.И. – Рязанский педуниверситет им. С.А. Есенина. – Рязань. – 2006. – С. 74

⁶²⁹ Там же. – С. 75

3. «Однокомнатная школа для всех – вторая семья. Здесь тесные взаимоотношения, которые просто не возможны в большой школе. Так что многие родители готовы платить более высокие налоги или дополнительно оплачивать какие-то школьные расходы, лишь бы сохранить местную однокомнатную школу»⁶³⁰.

Убеждён: все эти аргументы (с ограничениями, связанными, главным образом, с более низким жизненным уровнем сельского населения в России) имеют интернациональный характер и вполне применимы к отечественным условиям.

5. Дети-инвалиды.

Как отмечалось в Рекомендациях Российского Совета по развитию образования (РОСРО), принятых в апреле 2005 г., в стране не учатся более 200 тыс. таких детей. Однако авторы законопроекта об обязательном среднем образовании либо оказались не в курсе этой проблемы, либо сделали вид, что её не существует.

6. Негосударственная школа.

В современной России она охватывает лишь около 1% детей соответствующего возраста, однако многие из них не смогли бы получить образования в школе государственной. В отличие от стандартных представлений массового сознания, в том числе и чиновного, в негосударственной школе учатся не только дети высокообеспеченных родителей, но и дети из семей со средними доходами, требующие индивидуального подхода. А, например, в православных школах – и дети из неблагополучных семей. Гуманистическая педагогика не позволяет пренебрегать ни одним ребёнком, тем более когда ставится задача дать полное среднее образование каждому.

Однако после «монетизации» негосударственные школы в стране:

- обложены налогами наравне с коммерческими организациями;
- вынуждены вносить неоправданно завышенную плату за аренду помещений;
- в большинстве регионов лишены бюджетного финансирования, несмотря на наличие государственной аккредитации.

Всё это приводит к повышению платы за обучение и закрытию именно социально-ориентированных негосударственных школ. Государство же, ставящее задачу создать условия для получения полного среднего образования каждому гражданину, должно было идти в прямо противоположном направлении, например, используя зарубежный опыт выявления образовательных организаций повышенной социальной полезности и оказания им дополнительных мер государственной поддержки.

7. Новые государственные стандарты и образовательные программы.

Не повторяя сказанного в других разделах работы⁶³¹, отметим в данном случае лишь одно. Обязательное общее образование предполагает, как минимум, переход (точнее, возвращение) к линейному принципу изучения предметов. Кстати, о необходимости такого возвращения неоднократно говорил и министр образования и науки А. Фурсенко. Однако никакого отражения в законопроекте, разработанном под руководством министра, это не нашло. Более того, Госдума отклонила предложение автора, поддержанное Общественной палатой, отсрочить введение в действие закона хотя бы на два года в целях разработки новых образовательных стандартов⁶³².

8. Процентомания.

⁶³⁰ См. Зыков М.Б. Прошлое, настоящее и будущее однокомнатной сельской школы США // Образование в сельских регионах России и США как часть мирового образовательного процесса: материалы международной научно-практической конференции. 24-26 октября 2006 г. / Отв. ред. Пузырева О.И. – Рязанский педуниверситет им. С.А. Есенина. – Рязань. – 2006. – С. 75

⁶³¹ См. § 4 главы 8, § 5 главы 13

⁶³² 4 июля 2007 г. за соответствующую поправку депутатов О. Смолина, И. Мельникова и др. № 11 проголосовали лишь:

- КПРФ – 100%,
- «Справедливая Россия» – 21%.

Именно она во многом дискредитировала проект введения обязательного среднего образования в последние годы советского периода. Хотя в тот период к этому проекту относились несравненно серьезнее, чем в настоящее время: существовала специальная государственная программа; Академия педагогических наук выполнила серию специальных исследований; государством выделялись специальные бюджетные средства и т.д.

«Однако нашлись «интертрепаторы» идеи, которые объявили: нет плохих учеников – есть плохие учителя! А кто не способен обеспечить стопроцентную успеваемость по своему предмету, тот, как сейчас бы сказали «лох». Результат известен.

Помню, нахал-десятиклассник говорил литератору – подруге моей мамы, тоже учительницы:

– Тамара Георгиевна! Тройку Вы мне всё равно поставите – мы же с вами винтики одной системы!...

Лет двадцать назад я немало преуспел в критике советской бюрократии. Увы: нет уже той страны, сменилась историческая эпоха, а бюрократия, пережив войны и революции, не просто оказалась бессмертной, но неслыханно преумножилась и расцвела»⁶³³.

Не замечая этой проблемы, авторы правительственного законопроекта фактически предложили повторить ошибки советской эпохи, но в многократно ухудшенном варианте.

Результатами специальных социологических исследований на эту тему не располагаю. Однако во всех педагогических аудиториях, где приходилось выступать, абсолютное большинство слушателей поддерживали следующую идею, повторяющую опыт некоторых европейских стран:

✓ если ребёнок по разным причинам не может освоить часть учебных предметов (но не более трёх), он получает аттестат с неудовлетворительными оценками;

✓ аттестат даёт возможность продолжить образование, если поступление в профессиональное учебное заведение или обучение в нём не требует знания предметов, не освоенных в школе.

При такой системе, во-первых, учителю не придётся обманывать ни государство, ни ученика и его родителей в соответствии с давно известным принципом «три пишем – два в уме».

Во-вторых, она вовсе не означает освобождения детей от необходимости изучать все предметы, но, напротив, повышает их ответственность. Факторы престижа и самолюбия, желание быть «не хуже других» в большинстве случаев окажутся достаточными стимулами для серьёзного отношения ко всем школьным курсам.

В-третьих, и, быть может, главное: будущий гражданин страны с детства должен знать, что оценка его достижений обществом прямо связана с затраченными усилиями.

Разумеется, предложенная система предполагает:

- сохранение и, возможно, расширение классов выравнивания;
- восстановление системы дополнительных занятий с учениками на бюджетной основе;
- обеспечение возможности передачи отдельных предметов и т.п.

Увы, и представители Минобрнауки, и депутаты профильного Комитета Госдумы четвертого созыва оказались не готовы всерьёз обсуждать это предложение. Идея попала в поле зрения руководства Рособрнадзора лишь в связи с катастрофическими результатами ЕГЭ в 2008 г.

9. Финансы.

Как уже отмечалось, авторы Пояснительной записки к правительственному законопроекту утверждали, что он не потребует дополнительных расходов, т.е. объявили

⁶³³ Смолин О.Н. Ниже среднего. И только на бумаге // Народное образование. – 2007. – № 9. – С. 21

о намерении ввести в стране обязательное среднее образование без денег⁶³⁴. Общественная же палата оценила предполагаемые расходы в 40-50 млрд. руб.⁶³⁵

Короче: правительство лишило всякого рационального содержания важное по замыслу и социальное по направленности предложение Президента. Однако, как увидит читатель, профильный комитет Госдумы пошел еще дальше, не просто поддержав правительственный законопроект, но превратив идею обязательного среднего образования в полную ее противоположность.

3.3. Думские «инновации»: ещё три шага назад

Анализируя работу Госдумы четвёртого созыва, автору неоднократно приходилось обращать внимание на ситуации, когда-либо правительство (администрация Президента) руками депутатов делало то, что не желало ассоциировать со своим «брендом» (например, Федеральный закон «Об автономных учреждениях»), либо позиция самих «думцев» оказывалась ещё более антисоциальной, чем правительственная, либо, наконец, оба этих варианта сосуществовали вместе. История закона об обязательном среднем образовании представляет собой разновидность ситуации последнего типа.

При доработке законопроекта ко второму чтению большинство профильного думского Комитета, состоящее, как и вся Четвёртая Госдума, из «единороссов», радикально ухудшило текст, причём трижды.

Во-первых, начнём с характерной частности. Речь идёт о возможности получить образование для несовершеннолетних, находящихся в следственных изоляторах.

Для того, чтобы читатель получил представление о качестве дискуссий в Государственной Думе, воспользуюсь стенограммой её пленарного заседания от 4 июля 2007 г. в связи с обсуждением поправок № 9 и 12, предложенных профильным комитетом.

Смолин О.Н.: Правительство предлагало создавать для них» (подростков, находящихся под следствием) «такие условия, Комитет Государственной Думы ограничился тем, что разрешил заниматься им самообразованием, а также <...> написано, что среди них должна проводиться «культурно-воспитательная» работа <...>. Не знаю, что имелось в виду: может быть, та самая культурно-воспитательная работа, которая впоследствии приводит к инвалидности и за которую Российская Федерация расплачивается потом своими средствами по решению Страсбургского суда ...? Мне представляется, что как раз здесь (а не в случае, когда ребенок не успевает) нужно было бы вспомнить о том, что у нас есть разные формы образования <...> учитывая длительные сроки предварительного заключения для многих несовершеннолетних в Российской Федерации, мы должны были бы оставить формулировку правительства, поэтому прошу отклонить предложенные Комитетом поправки 9 и 12. <...> какое же это обязательное среднее образование, если в случае предварительного следствия оно оказывается вовсе не обязательным?

Иванова В.Н.: Этой поправкой мы как раз и предлагаем реально оценить ситуацию, связанную с тем, что в следственных изоляторах действительно практически не возможно организовать разноуровневое обучение по всем предметам, приглашать огромное количество учителей и осуществлять эту работу. Исходя из этого мы предлагаем оставить ту форму образования, которая имеется в действующем законе «Об образовании», а именно: самообразование. То есть нельзя здесь понимать в бытовом смысле. <...> нужно сказать, что форма получения образования в виде самообразования заканчивается аттестацией, заканчивается экстернатом, то есть здесь все соответствующие атрибуты обеспечения этой формы образования присутствуют. Просим поддержать Комитет и принять данную поправку»⁶³⁶.

Конечно, можно было бы спросить, почему обучение в СИЗО должно быть «разноуровневым», а количество приглашённых учителей – «огромным»? Но главное в другом: несовершеннолетнему ребёнку, находящемуся в переполненной, как правило,

⁶³⁴ Впрочем, проводить реформы без денег – любимое занятие постсоветской бюрократии. Быть может, поэтому одно только это слово вызывает у граждан массовое обострение сердечно-сосудистых и нервно-психических заболеваний.

⁶³⁵ «Сколько детей и подростков не учатся и сколько стоит их обучить: статистическая справка». По материалам пресс-центра Я.И. Кузьмина

⁶³⁶ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 2007. – 4 июня.

камере предварительного следствия в условиях, мало похожих на человеческие, Комитет отказал в реальной помощи и предложил заняться самообразованием⁶³⁷!

Достоверной информацией не имею, однако есть основания предполагать, что первоначальное предложение правительства, обеспечивающее право последственных на образование, исходило от Минюста либо Генеральной прокуратуры. Напротив, ограничивающая это право позиция думского Комитета по образованию и науке была поддержана профильным министерством, стремившимся избавиться себя от дополнительных проблем. И хотя в итоге будут нарушены права сравнительно небольшого числа лиц, тенденция образовательной политики «партии власти» в данном случае вполне очевидна и столь же характерна.

Во-вторых, большинство профильного комитета Четвертой Госдумы весьма своеобразно решило проблему второгодников, а заодно и «процентомании» на старшей ступени школы при очном обучении. Согласно закону, школьник, получивший в старших классах неудовлетворительные годовые оценки по двум и более предметам и не ликвидирующий задолженности, должен будет продолжать образование «в иных формах» (пункт 4 статьи 17). Согласно закону, помимо очной, таких форм всего три: очно-заочная (вечерняя), заочная и экстернат. Если закон будет исполняться буквально, неуспевающий ученик лишится возможности продолжить образование в очной форме даже в ПТУ или ссузе.

Приведу ещё раз фрагмент думской полемики по поводу предложенной Комитетом поправки № 4, которая лишила ребёнка, не успевающего в десятом классе, возможности продолжить очное обучение.

Смолин О.Н.: Я работал в своё время в вечерней школе и знаю, что уже тогда наряду с классами, объединявшими взрослых людей, стремящихся к образованию, было немало классов, в которых – «три» пишем, а в уме даже не «два», а «ноль». Сейчас нам предлагают увеличить количество бумажек о среднем образовании, но при этом лишит детей в десятом классе права продолжить образование в нормальной форме. <...> экстремальный случай: Пушкина, у которого был «ноль из математики», по этому закону выгнали бы в вечернюю или заочную школу!..

Иванова В.Н.: Поправка 4, рекомендованная Комитетом к принятию, касается статьи 17 «Реализация общеобразовательных программ», и здесь говорится о том, что если обучающийся не освоил программу учебного года по очной форме, имеет академическую задолженность по двум и более предметам, условно переведён в следующий класс и не ликвидировал соответствующую академическую задолженность, он отчисляется из образовательного учреждения, но продолжает получать образование в иных формах. Имеется в виду не очная, а вечерняя, экстернат и так далее. То есть мы имеем в виду, что в десятых и одиннадцатых классах, конечно же, успеваемость должна быть более высокой. Наши одиннадцатиклассники и десятиклассники должны стремиться получать образование, если уж не удастся этого достичь, то они получают общее образование, но в других формах⁶³⁸.

«Не оценивая качество аргументации (точнее, её отсутствие), подчеркну ещё раз: извините за выражение, «законодатели» обязывают ученика получить аттестат, но фактически ограничивают его возможности стать действительно образованным человеком.

Ведь ещё в советский период возникла грустная шутка:

- Что общего между соловьём и воробьём?

- Оба закончили одну и ту же консерваторию, только воробей – заочно»⁶³⁹.

⁶³⁷ Так или иначе, против поправки № 9, ограничивающей права человека по сравнению с предложениями правительства, проголосовали лишь:

- КПРФ – 90%.

Зато поддержали это «гуманное» предложение Комитета:

- «Единая Россия» – 98%,
- «Справедливая Россия» - 6%,
- ЛДПР – 3%.

⁶³⁸ Против поправки № 4, ограничивающей права детей на полноценное образование 4 июля 2007 г. в Госдуме проголосовали:

- КПРФ – 94%.

За эту поправку:

- «Единая Россия» – 96%,
- ЛДПР – 36%.

«Справедливая Россия» никак своего отношения не выразила.

⁶³⁹ Смолин О.Н. Ниже среднего. И только на бумаге // Народное образование. – 2007. – № 9. – С. 22

Как ни странно, есть основание полагать, что в данном случае «косой клин» законодательства будет выбит другим его «косым клином», а точнее – двумя. С одной стороны, подушевое финансирование, видимо, приведёт к тому, что школы не очень охотно станут отчислять учеников. С другой стороны, сам формально-бюрократический характер закона об обязательном среднем образовании сделал его принятие тривиальным и почти не замеченным событием в образовательном сообществе. Среди прочего, следствием этого должна стать многократно описанная ситуация, когда строгость законодательных актов компенсируется необязательностью их исполнения.

Критикуя «процентоманию» в советский период, не мог представить себе, что когда-нибудь придется ее защищать. Однако по сравнению с законом, способным при точном применении принудительно изгнать на вечернее и заочное обучение до 40% детей (судя по результатам ЕГЭ в 2008 г.), это порочная система выглядит более предпочтительной.

В-третьих, группа депутатов профильного думского комитета (Н. Булаев, Э. Хамитов, В. Семаго, М. Баржанова) предложила поправки к законопроекту, не имевшие отношения (даже косвенного) к его предмету⁶⁴⁰.

Поправками резко ограничивается право педагога на выбор используемых учебников и учебных пособий, поскольку государственные чиновники получили право отбирать для школы не только учебную литературу, но и, в нарушение всех конкурсных принципов, – организации, которым разрешено её издавать!

Совершенно очевидно: подобные «новеллы» способны привести к монополизации рынка и коррупции чиновников. Соответственно, вхождение в список допущенных к бюджетному «пирогу» может стать весьма дорогостоящей «услугой» со стороны чиновников. Впрочем, разговоры о поддержке малого и среднего бизнесу в последние годы регулярно сочетаются в Думе с лоббированием интересов крупных монополий. Что же касается коррупции, то показатели России в соответствующих международных рейтингах неизменно ухудшаются⁶⁴¹.

В заключение процитирую ещё раз дискуссию по поправке № 6 на пленарном заседании Госдумы, начав на сей раз с аргументации точки зрения комитета.

Иванова В.Н.: *Уважаемые коллеги, Комитет предлагает эту поправку принять, и вот по каким соображениям. Дело в том, что реальным условием получения общего образования является наличие учебников. Мы знаем, какова сейчас ситуация с экспертизой целого ряда учебников по определённым дисциплинам, поэтому вот это условие и указывается в данной поправке, а именно проведение экспертизы учебников, соответствующих учебных пособий и так далее, рекомендованных или допущенных к изучению. Считаю это действительно важнейшей поправкой, обеспечивающей реализацию данного закона.*

Смолин О.Н.: *Когда я сказал, что комитет окончательно испортил идею правительства, я имел в виду, в частности, и то, что в закон внесены не имеющие к нему никакого отношения поправки, касающиеся учебного книгоиздания. <...> если Комитет озаботился условиями для получения обязательного среднего образования, он должен был подумать о финансировании, о государственных стандартах, о статусе педагога, о специальных пособиях на период обучения для детей из необеспеченных семей. Но он почему-то озаботился только учебным книгоизданием, и не в плане его поддержки, а в плане ограничения. <...> предлагается разрешить Федерации устанавливать не только список учебников, но и список учебных пособий, чтобы, не дай Бог, никакая крамольная мысль в школу ни в коем случае не проникла. Мало того <...>, откровенно лоббистским представляется пункт 18.1. <...> В нём Федерации предлагается утверждать не только список учебников и не только список учебных пособий, но и список организаций, которые, что называется, допущены к «телу» власти, разрешающей им издавать эти учебники и учебные пособия. Считаю, что здесь большое поле деятельности для антимонопольного Комитета, большое поле деятельности для нашей комиссии по коррупции⁶⁴².*

⁶⁴⁰ Злые, но хорошо информированные языки в парламенте утверждали, что настоящие авторы поправок работали то ли в администрации Президента, то ли вообще в силовых структурах, а подписавшие их депутаты – выступили своего рода «зиц-законодателями».

⁶⁴¹ См. § 2 главы 2.

⁶⁴² Как и во всех прочих случаях, против монополизма в законе проголосовала только КПРФ – 100%. Зато поддержали его 99% депутатов фракции «Единая Россия». «Справедливая Россия» в голосовании вновь не участвовала. Фракция ЛДПР также не голосовала в полном составе

Справедливости ради необходимо подчеркнуть: Минобрнауки и, в частности, ответственный за решение вопросов учебного книгоиздания заместитель министра И.И. Калина, сделали практически всё возможное, чтобы «демфировать» последствия принятия закона в данной области. Согласно Приказу Минобрнауки от 18.03.2009 № 88, был установлен порядок, в соответствии с которым все издательства, выпускавшие ранее учебники и учебные пособия, сохранили такое право и были включены в соответствующий список. Напротив, решение об исключении из списка может приниматься в случае получения рекламации на качество издания и нарушения правил, установленных для этой области деятельности⁶⁴³.

Таким образом, вступивший в силу закон делает не два, как обычно, но сразу четыре шага назад:

- ограничивает права заключённых в следственных изоляторах,
- выталкивает из системы полноценного образования социально незащищённых и не благополучных детей,
- ставит в жёсткие рамки свободу преподавания;
- окончательно возводит очковитительство и самообман в ранг государственной образовательной политики.

Разумеется, это не те «до смерти четыре шага», о которых поётся в знаменитой военной песне. Однако историю закона по праву можно отнести к драмам отечественной образовательной политики: она закончилась поражением сторонников её социального направления и всех нуждающихся в качественном образовании. А ведь «счастье» было так возможно...

⁶⁴³ Приказ Министерства образования и науки «Об утверждении Порядка отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях»

§ 4. Закон о двухуровневом высшем образовании: принудительная бакалавризация всей страны?

Как помнит читатель, «Приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации» (декабрь 2004 г.) предусматривали переход отечественного высшего образования на двухуровневую структуру. Весной 2007 г. Правительство РФ рассмотрело на эту тему специальный законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)» (далее – законопроект или закон о двухуровневом высшем образовании) и внесло его в Государственную Думу. По сообщениям СМИ, ещё на заседании правительства вице-премьер Д. Медведев высказал обеспокоенность по поводу того, чтобы закон не привёл к разделению студентов на «чёрных» и «белых» по качеству получаемого ими образования. Не удивительно, что и в Думе законопроект вызвал активную полемику.

4.1. Обоснование законопроекта: аргументы объявленные и необъявленные

Содержание законопроекта изложим словами Министра образования и науки А. Фурсенко, сопроводив их короткими комментариями: *«Законопроект предусматривает введение в Российской Федерации следующих уровней высшего профессионального образования и сроков обучения по ним: первый уровень — бакалавриат, срок обучения от трёх до четырёх лет в зависимости от направления подготовки; второй уровень — магистратура, срок обучения два года, или подготовка специалиста, срок — не менее пяти лет»*⁶⁴⁴. Строго говоря, «специалитет» не является вторым уровнем высшего профессионального образования, поскольку не имеет к первому уровню (бакалавриату) никакого отношения. Скорее это некая параллельная ветвь, совершенно отгороженная от основной – двухуровневой ветви.

Согласно Пояснительной записке к законопроекту о двухуровневом высшем образовании, *«Первый уровень высшего образования (бакалавриат) обеспечит возможность успешной работы на должностях, требующих высшего профессионального образования, которые предусматривают осуществление исполнительских функций в производственной или социально-экономической сфере, и куда сегодня идут многие выпускники вузов – дипломированные специалисты... в магистратуре будут готовить лиц, ориентированных на научно-исследовательскую деятельность, а также деятельность, требующую аналитических и проектных умений и навыков, а подготовка специалистов предусматривает самостоятельную производственную или социально-экономическую деятельность, связанную с анализом, проектированием и организацией работ в определенной сфере. Таким образом, переход к двухуровневой системе высшего профессионального образования должен способствовать повышению эффективности использования бюджетных средств, качества высшего образования, его востребованности экономикой и социальной сферой страны»*.

Как обычно, ключ находится в центре, и этим ключом является стремление к экономии бюджета.

Продолжим цитирование министра образования и науки: *«Перечни образовательных программ подготовки специалиста и программ, по которым могут быть установлены иные нормативные сроки освоения, определяются Правительством Российской Федерации»*. Прежде право выбора образовательной программы и сроков её реализации принадлежало высшему учебному заведению.

⁶⁴⁴ Здесь и далее цитируется по стенограмме пленарного заседания Государственной Думы. – 2007. – 16 мая

«В законопроекте первый и второй уровни высшего профессионального образования рассматриваются в качестве самостоятельных образовательных уровней высшего образования с отдельными государственными образовательными стандартами, со вступительными экзаменами, с самостоятельной итоговой аттестацией, по результатам которой на первом уровне присваивается квалификация (степень) “бакалавр”, на втором — квалификация “магистр” или квалификация “специалист”. Лицензирование и государственную аккредитацию высших учебных заведений по программам первого и второго уровней высшего профессионального образования предлагается осуществлять раздельно». Очевидно, что подобное «умножение сущностей» приведёт и к удвоению весьма бюрократизированных процедур лицензирования и аккредитации со всеми вытекающими последствиями.

«Получение образования по следующим образовательным программам высшего профессионального образования рассматривается как получение второго высшего профессионального образования: по программам бакалавриата или программам подготовки специалиста — теми лицами, которые имеют диплом бакалавра, диплом специалиста, диплом магистра; по программам магистратуры — лицами, имеющими диплом специалиста, диплом магистра». В переводе это означает, что, по крайней мере на бюджетной основе, бакалавр не может продолжить образование на «специалитете», а специалист – в магистратуре. Тем самым ещё раз подтверждается: «специалитет» – это не второй уровень высшего образования, но его подсистема, искусственно отрезанная от основной линии.

И наконец, министр сообщил: *«Доступ в аспирантуру получают только лица, имеющие квалификацию (степень) “магистр” или квалификацию “специалист”»*. По сравнению с действовавшей системой, дававшей право бакалавру поступать прямо в аспирантуру, это выглядит более логично, если не учитывать одного обстоятельства. Поскольку бакалаврам доступ на «специалитет» отрезан, а в магистратуру, как будет показано ниже, резко ограничен, они в абсолютном большинстве отсекаются не только от научной деятельности (что во всём мире происходит вследствие различия способностей и устремления людей), но даже и от образовательной траектории, способной вывести их на подступы к науке. С учётом всего сказанного в главе 1 о колоссальных потерях научной составляющей интеллектуального потенциала страны, это, по меньшей мере, противоестественно. Сторонники же конспирологических теорий, с высокой вероятностью, увидят здесь проявление очередного заговора.

Обратимся теперь к аргументации авторов и «промоутеров» законопроекта, имея в виду его объявленное и необъявленное предназначение.

С формально-юридической точки зрения, в защиту законопроекта (а затем закона) обычно выдвигались два основных аргумента.

Во-первых, ссылка на то, что его принятие прямо предусматривалось «Приоритетными направлениями развития образовательной системы Российской Федерации», одобренными правительством ещё в конце 2004 г.

Во-вторых, апелляция к обязательствам Российской Федерации, взятым на себя в связи с присоединением к Болонскому соглашению. Пояснительная записка законопроекту о двухуровневом высшем образовании прямо указывает: «Министерством образования и науки Российской Федерации разработан План мероприятий по реализации положений Болонской декларации в системе высшего профессионального образования Российской Федерации на 2005-2010 годы ... (утвержден приказом Минобрнауки России от 15 февраля 2005 г. № 40), где одним из инструментов этой реализации является введение сопоставимой с общеевропейскими системы многоуровневого высшего образования (бакалавр – магистр)».

Если первый аргумент неопровержим, то второй, по меньшей мере, спорен. Дух и буква Болонской декларации предполагают добровольность участия вузов в одноимённом

процессе⁶⁴⁵, сохранение широкой академической автономии, тогда как закон о двухуровневом высшем образовании значительно ограничивает такую автономию, предусматривая, как в своё время заметил автор, принудительную бакалавризацию всей страны. Напротив, действовавший прежде закон как раз предусматривал добровольность выбора вузами образовательных программ и в этом смысле Болонскому процессу ничем не мешал.

Кстати, в парламентской дискуссии Н.И. Булаев (в то время – Председатель думского Комитета по образованию и науке) стремился отделить законопроект от болонской системы. Цитирую: *«Принятие этого федерального закона – это не столько выполнение определённых обязательств, которые взяла на себя Россия, присоединившись к Болонскому процессу, сколько следование требованиям времени в связи с определённой ситуацией, складывающейся сегодня на рынке труда»*⁶⁴⁶.

Содержательные аргументы, публично выдвигавшиеся в пользу законопроекта, можно свести к следующим.

1. Создание образовательной системы, более гибко реагирующей на потребности рынка труда. Вновь процитирую А.А. Фурсенко: *«Сегодня рынок труда стал менее предсказуемым, ни одна отдельно взятая программа подготовки не обеспечивает стопроцентного совпадения между потребностями рабочего места и характеристиками работника... Сегодняшняя ситуация, когда не менее половины выпускников нуждаются в переучивании, я повторяю, не в доучивании, а в переучивании, абсолютно неприемлема. Новый закон позволит её изменить. В условиях изменяющихся профессиональных структур растёт цена базовой подготовки. Бакалаврские программы должны содержать такое базовое ядро»*.

Представление о непредсказуемости современного рынка труда, по меньшей мере, спорно: технологическое обновление действительно ускоряется, однако примерно с той же скоростью растут и возможности прогнозирования и индикативного планирования. В этой связи автор даже использовал в полемике известную формулу древних: невежество не есть аргумент. Что же касается высокой доли выпускников, которых приходится переучивать, то следовало бы проанализировать соответствующий зарубежный опыт. Во всяком случае, по свидетельству экспертов, отбирая выпускников для работы, японские фирмы ориентируются не столько на конкретную полученную специальность, сколько на имидж университета и проявленное студентом умение учиться.

Ещё менее убедительным звучит аналогичный аргумент в Пояснительной записке к законопроекту: *«Неотъемлемым условием эффективного использования бюджетных средств выступает совпадение горизонтов бюджетирования и прогнозирования тех потребностей, которые реализуются с помощью бюджета»*. Если учесть, что после принятия трёхлетнего бюджета в России менять его стали по три раза в год, согласно этой сентенции, столь же часто придётся менять и прогноз подготовки специалистов. Абсурдность ситуации очевидна.

2. Недостатки прежнего закона. Согласно Пояснительной записке к законопроекту, *«Соотношение между названными ступенями высшего профессионального образования законом не установлены, условия перехода с одной ступени на другую не определены. Преобладает линейный подход к формированию основных образовательных программ высшего профессионального образования, т.н. монопрограммы»*. Очевидно, что за неопределённость условий авторы Записки принимают установленную прежним законом для студента свободу выбора траектории обучения.

3. Так называемая оптимизация числа специальностей и направлений подготовки. По заявлению А.А. Фурсенко, базовых бакалаврских программ должно быть не более 100 против 120 до принятия Закона: *«Давая универсальную подготовку, эти программы*

⁶⁴⁵ Подробнее см. § 2 главы 15

⁶⁴⁶ Здесь и далее цитируется по стенограмме пленарного заседания Государственной Думы. – 2007. – 16 мая

позволяют затем специализироваться во многих магистерских программах». В ситуации, когда стандарты высшего профессионального образования уже много лет утверждаются правительством, не существует рациональных объяснений, почему для их «оптимизации» потребовалось принятие нового закона. Кроме того, автору не раз приходилось выслушивать претензии от специалистов различных областей в связи с тем, что «оптимизация» приводит к исчезновению весьма востребованных специальностей (например, в медицине или сталелитейном деле).

4. Отсрочка специализации во времени. Продолжим цитирование А.А. Фурсенко: *«Двадцатидвухлетний выпускник бакалавриата имеет гораздо больший опыт – и жизненный, и профессиональный, он в большей степени созрел для осмысленного принятия решения о своей будущей специализации. Бакалавриат даёт возможность отодвинуть во времени выбор конкретной специализации и сделать его более осознанным»*. Как уже отмечалось⁶⁴⁷, образовательная траектория, предполагающая раннюю специализацию в школе (профильное обучение), но затем стремящаяся отсрочить её на уровне профессионального образования путём принудительной бакалавризации, трудно укладывается в логику.

5. Софинансирование высшего образования за счёт работодателей. Согласно надеждам разработчиков, изложенным в Пояснительной записке к законопроекту, *«Двухуровневая система позволит повысить эффективность использования бюджетных средств, а также вовлечь работодателей в прогнозирование перспективных потребностей в образовании и существенно расширить их участие в финансировании подготовки кадров, преимущественно на второй ступени»*. Не повторяя сказанного выше о стремлении к бюджетной экономии за счёт студентов, отметим сомнительность надежд на участие работодателей в финансировании подготовки магистров. Во-первых, как отмечали сами авторы законопроекта, магистратура ориентирована главным образом на исследования, а не на практическую деятельность, что вряд ли вызовет большой интерес коммерческих структур. Во-вторых, и главное, во всём мире вложения в образование стимулируются налоговыми льготами, объём которых в России явно не соответствуют международной практике.

6. Апелляции к Конституции. Более чем странным выглядит следующий аргумент Пояснительной записки к законопроекту: *«Установление конкурса при приеме на второй уровень высшего профессионального образования обусловлено положениями статьи 43 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии»*.

Здесь в одном предложении два софизма. Во-первых, право гражданина получить образование трактуется как его обязанность пройти конкурс. Во-вторых, что ещё более интересно, речь идёт о повторном конкурсе в рамках одного и того же высшего образования, ибо магистратура после бакалавриата вторым высшим не признаётся. Короче: ограничение права человека, как обычно, осуществляется для его же блага.

7. Расширение доступа к бюджетному высшему образованию. Трудно удержаться, чтобы не назвать иезуитским этот аргумент, который принадлежит уже не министру А.А. Фурсенко, но Н.И. Булаеву. Цитирую: *«С учётом того, что мы сохраняем закреплённый в законе норматив финансирования за счёт средств федерального бюджета обучения в вузах – не менее чем сто семьдесят студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации, – смещение центра тяжести на подготовку бакалавров, на наш взгляд, сделает высшее образование более доступным для широких слоёв населения»*.

⁶⁴⁷ См. § 1 главы 6

Вряд ли, произнося этот текст, руководитель Комитета по образованию и науке мог не помнить, что в тот период число бюджетных мест в расчёте на 10 тыс. населения составляло в вузах не 170, но примерно 205 (официальные данные расходятся). Вряд ли он также мог не понимать, что получившие широкое неспециализированное образование бакалавры, полностью лишённые возможности стать специалистами, а в большинстве и магистрами, должны будут где-то доучиваться (или переучиваться) на нужную специальность, причём почти наверняка за счёт собственных средств.

8. Повышение качества высшего профессионального образования. Этот аргумент повторялся А.А. Фурсенко неоднократно, однако его смысл был вполне прояснён лишь в его дискуссии с автором этих строк на пленарном заседании Думы 16 мая 2007 г. Цитирую.

Смолин О.Н. Уважаемый Андрей Александрович! Вы однажды сказали ..., что этот закон повысит качество нашего образования. У меня вопросы. Первый: чем действующий закон мешает Болонскому процессу? И второй: как можно повысить качество образования, если сокращается до трёх лет срок бакалавриата, если затрудняется доступ студентов ... в магистратуру и если при этом магистр теряет право на отсрочку от военной службы?

Фурсенко А.А. Я считаю, что качество образования в первую очередь определяется востребованностью выпускников экономикой, возможностью для человека, который получил профессиональное образование, эффективно работать в социальной сфере, в промышленности.

И то, что этот закон позволит более чётко... работать на внешний заказ, мне кажется, достаточно очевидно... Именно это я имею в виду, когда говорю, что качество образования улучшится, — улучшится соответствие его внешним запросам.

Позволю себе лишь два коротких комментария к этому манифесту рыночной психологии. Во-первых, с юридической точки зрения, следует иметь в виду, что Закон РФ «Об образовании», даже после «монетизации», выстраивает следующую иерархию ценностей образовательной системы: «в интересах человека, общества, государства»⁶⁴⁸, причём интересы общества – не то же самое, что рынка труда. Во-вторых, с фактической точки зрения, наиболее востребованными на рынке труда могут оказаться профессии и специальности, требующие лишь профессиональной подготовки. В этом смысле, например в Москве, самое качественное образование – это обучение дворников. Таковы неизбежные следствия абсолютизации рыночного подхода.

Впрочем, даже в данном контексте польза закона весьма сомнительна. Известно: отечественные бакалавры трудоустраиваются значительно сложнее, чем традиционные специалисты, что связано с недоверием многих работодателей к непривычному для них диплому⁶⁴⁹.

Однако слабость приведённых аргументов в пользу законопроекта – следствие не столько их отсутствия, сколько нежелания публичной огласки. Подлинный смысл закона вполне ясен его разработчикам и иным экспертам, но публично признан лишь тогда, когда в 2009 г. околоправительственными экспертами среди антикризисных мер стала рассматриваться и такая, как приостановка введения закона в действие. Именно в связи с одним из проектов экспертной группы И.И. Шувалова газета «Коммерсантъ» забила тревогу: «Предлагается отказаться от главного достижения реформы — перехода на бакалавриат и магистратуру. Предполагалось, что основная масса студентов сможет

⁶⁴⁸ Преамбула к Закону Российской Федерации «Об образовании»

⁶⁴⁹ В определённой мере ситуацию отражает популярная в образовательных кругах шутка неизвестного автора.

Выпускник вуза:

— Здравствуйте, я бакалавр.

Работодатель:

— Вижу, что не Иванов, но расскажи лучше, чему тебя научили?

претендовать лишь на степень бакалавра, которая дается после четырех лет обучения (это соответствовало и потребностям экономики). Двухлетняя же магистратура должна была стать элитной и платной. Таким образом государство планировало повысить цену вузовских дипломов и одновременно сэкономить на содержании вузов — на открытие магистратуры могли претендовать лишь лидеры высшей школы»⁶⁵⁰.

Подлинная тайна закона – выстраивание вовсе не двухуровневой системы высшего образования, но двух различных его систем. Одну из них автор позднее назвал образованием для офис-менеджеров и блондинок из анекдотов. Другая же представляет собой более качественное и в большинстве случаев платное образование, доступное, как правило, людям из семей с высокими доходами и (или) определённым социальным статусом.

Как это часто бывает в образовательной политике, элитаристские устремления в идеологии совпадают с монетаристскими – в экономике. Выступая в Госдуме 16 мая 2007 г., А.А. Фурсенко утверждал: *«Реализация законопроекта не потребует выделения средств из федерального бюджета»*. На первый взгляд, это выглядит странно, ибо законопроект предполагал разработку новых стандартов, новых правил лицензирования и аккредитации, новых образцов дипломов, повышение квалификации вузовских преподавателей, а главное – расходов на 1 студента в магистратуре. Однако в действительности Министр был более чем прав: закон не только не потребует дополнительных расходов, но, более того, может их сэкономить. Простой расчёт показывает: если в бюджетную магистратуру пойдут 25% бакалавров, а остальные такой возможности лишатся, экономия средств по статье «Высшее профессиональное образование» может составить около 10% в годовом исчислении. Возможен и другой вариант: эти средства могут быть целиком затрачены на увеличение расходов в расчёте на 1 магистранта, т.е. в очередной раз перераспределены в пользу богатых (люди с низкими доходами будут после бакалавриата стремиться на работу, да и готовиться к конкурсу в магистратуру им в целом окажется значительно сложнее).

Впрочем, обратимся к основным отличиям нового закона от ранее действовавшего.

4.2. Содержание закона: три шага вперёд, четыре – назад

Законопроект о двухуровневом высшем образовании, в отличие от многих других, был улучшен Госдумой четвёртого созыва в процессе подготовки ко второму чтению. Впрочем, эти заслуги профильный думский Комитет должен разделить с Российским Союзом ректоров (РСР) и образовательно-политической оппозицией, о чём ниже.

Отметим три наиболее важных улучшения законопроекта в Думе, три шага вперёд.

Во-первых, правительство предлагало установить срок обучения бакалавров в 3-4 года, что на практике означало бы его сокращение до трёх лет, и тем самым превратило бы высшее образование в среднее профессиональное (например, врача – в фельдшера, инженера – в техника). По требованию РСР и образовательно-политической оппозиции комитет с согласия министерства вернул бакалавриату четырёхлетний срок⁶⁵¹.

Во-вторых, правительственный законопроект предусматривал полную ликвидацию права на отсрочку от призыва на военную службу для магистрантов. Интересно, что руководство профильного думского комитета, а, видимо, и Минобрнауки, не сразу в этом разобралось. Лишь после нескольких публичных разъяснений ситуации автором этих

⁶⁵⁰ Таратута Ю., Бутрин Д. Студентов сделают вечными. Чтобы сократить безработицу, правительству предлагают «продленку» // Коммерсантъ. – 2009. – № 32 (4087). – 21 февраля

⁶⁵¹ При этом профильный думский Комитет не решился прямо высказаться даже против трёхлетнего бакалавриата, записав в Заключение на проект закона обтекаемую формулировку: «вопрос о нормативном сроке обучения по программам бакалавриата требует дополнительного обсуждения» (протокол № 74-1 от 10.05.2007).

срок отсрочка была восстановлена, но лишь при условии, что обучающийся успел поступить в магистратуру «в год получения квалификации (степени) «бакалавр»».

В-третьих, правительство предполагало введение законопроекта в действие с 1 сентября 2007 г. И лишь в результате дискуссии в комитете было принято решение отложить дату введения до 1 сентября 2009 г., что дало возможность подготовиться к реализации закона не только образовательному сообществу, но и самому Минобрнауки.

Однако думская версия закона представляла собой не только несколько шагов вперёд по отношению к правительственному законопроекту, но в ещё большей мере – попятное движение по отношению к действовавшему Федеральному закону от 22.8.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Комментируя этот факт на пленарном заседании Госдумы 5 октября 2007 г., автор говорил: *«На этот раз мы имеем ситуацию, когда комитет значительно улучшил законопроект, предложенный нам правительством. Но, увы, улучшил только отчасти: российскому высшему образованию после этого отрежут не обе ноги, а только одну».*

Напомню: возможность двухступенчатой структуры высшего образования (бакалавр – специалист или бакалавр – магистр) была предусмотрена именно этим законом в течение более 10 лет. Напротив, Федеральный закон от 24.10.2007 № 232-ФЗ (о двухуровневом высшем образовании) отличается от своего предшественника принципиально по многим позициям, причём по всем – в худшую сторону (для удобства изложения назовём закон 1996 г. прежним, а закон 2007 г. – новым).

Во-первых, прежний закон давал каждому вузу право выбора между традиционной программой подготовки специалиста и программой двухступенчатой (бакалавриат + магистратура). Новый же закон превратит в бакалавров подавляющее большинство студентов, а программу подготовки специалистов оставит только для узкого круга избранных, который определит и будет определять в дальнейшем правительство и Минобрнауки. По мнению ряда экспертов из ректорского корпуса, это ухудшит качество образования примерно на 40% (минус 20% в результате сокращения одного года обучения из пяти и минус 20% специальных дисциплин в бакалаврских программах по сравнению с программами подготовки специалиста).

Во-вторых, прежний закон позволял студенту самостоятельно выбирать различные траектории обучения, в том числе после бакалавриата становиться специалистом или аспирантом, а после «специалитета» – магистром. Новый же закон подобные возможности исключает: после бакалавриата студент может учиться лишь в магистратуре; если же он хочет стать специалистом, это рассматривается как второе высшее образование со всеми вытекающими последствиями. Ещё более противоестественным представляется запрет на магистратуру для специалиста. Причём все эти ограничения относятся не только к бюджетным, но и к внебюджетным студентам, не только к государственным, но и к негосударственным вузам. Последнее обстоятельство вообще вряд ли поддаётся рациональной аргументации.

В-третьих, прежний закон не ограничивал возможности студента получить высшее образование второй степени. Новый же закон при переходе из бакалавриата в магистратуру устанавливает конкурсный отбор. При этом статс-секретарь Минобрнауки в Государственной Думе Ю.П. Сентюрин на заседании профильного Комитета весной 2007 г. заявлял о том, что магистрами смогут стать 40-50% бакалавров, ректор МГУ В.А. Садовничий прогнозировал тот же показатель на уровне 30%, а эксперты-пессимисты (или реалисты) называли лишь 10-15%. Как уже отмечалось, большинству оставшихся бакалавров предстоит платить либо за высшее образование второй степени, либо за доучивание по специальности до или после трудоустройства.

В-четвёртых, в своё время Минобрнауки вносилось предложение, согласно которому бюджетное финансирование магистратуры следует сохранить лишь в федеральных университетах и вузах федерального значения (в общей сложности не более 200). В остальных же вузах – перевести магистратуру на платную основу. Очевидно, что в

этом случае преимущество получают студенты столиц и некоторых вузовских центров, а остальные окажутся ещё раз «поражёнными в правах».

В заключение процитирую собственную статью.

Два с половиной года назад в Государственной Думе я публично заявил министру образования и науки приблизительно следующее.

Похоже, пришло время перефразировать известное изречение классика о том, что коммунизм – это есть советская власть плюс электрификация всей страны. Теперь оно должно звучать так: «дикий» капитализм в России – это антисоветская власть плюс принудительная бакалавризация всей страны.

От этих слов не отрекаюсь и сейчас. В результате принятия нового закона большинство студентов будут учиться на год меньше и не получат специальных знаний. Доводить до кондиции новых «волшебников-недоучек» придётся уже потом. Дай бог, чтобы, как в известной песне, коза вместо грозы получалась только у рекламщика или офис-менеджера. А если у авиаинженера или хирурга...?⁶⁵²

4.3. Образовательно-политическая борьба вокруг законопроекта: большинство недовольных голосуют «за»

В рамках контрреформы отечественного образования и образовательного законодательства Федеральный закон от 24.10.2007 № 232-ФЗ о двухуровневом высшем образовании выполняет одну из ключевых ролей. Однако образовательно-политическая борьба, связанная с его принятием, по размаху и числу участников заметно уступала, например, «битвам» вокруг Федерального закона «Об автономных учреждениях»⁶⁵³. Тому, видимо, есть несколько причин:

- более узкая сфера действия закона, охватывающего не всю социальную сферу и даже не всю образовательную систему, но лишь высшее профессиональное образование;
- политическая слабость именно тех общественных групп, которые должны в наибольшей степени пострадать от закона (в послесоветское время студенчество как политическая сила практически никак себя не проявляло, за исключением выступления в Москве летом 1998 г.);
- значительный временной разрыв между принятием закона (осень 2007 г.) и потенциальным прямым ущербом от его действия (около 2012 г.);
- ослабление сопротивления наиболее сильных общественных объединений – защитников образования в результате усиливающегося давления власти.

На последнем остановимся чуть подробнее.

Отношение руководства Российского союза ректоров к обязательному двухуровневому высшему образованию явно эволюционировало в сторону смягчения. Так, 9 декабря 2004 г. на парламентских слушаниях «Модернизация науки и образования как фактор инновационного развития экономики: проблемы законодательного регулирования» лидер РСР В.А. Садовничий заявлял, что надежды с помощью европейского диплома решить проблему трудоустройства российских студентов более чем призрачны. По его мнению, отечественные бакалавры смогут претендовать в лучшем случае на должности лаборантов в Европе.

Однако когда законопроект о двухуровневом высшем образовании был подготовлен, руководство РСР пошло не путём его блокирования, а путём исправления, поддержав его при условии принятия нескольких поправок. Главная из них предполагала право вуза самостоятельно выбирать между непрерывной образовательной программой специалиста и двухступенчатой программой (бакалавриат + магистратура), т.е. фактически предлагала вернуться к концепции действовавшего закона в редакции 1996 г. Вторая поправка, требовавшая установить срок бакалавриата не менее четырёх лет, как помнит читатель, была принята. Тем самым замысел РСР удалось реализовать лишь частично (как иногда говорят, очень частично). При этом, ссылаясь на поддержку

⁶⁵² Смолин О.Н. ...Плюс бакалавризация всей страны // Вести образования. – 2007. – 15-31 октября. – № 20 – С. 2

⁶⁵³ См. § 1 настоящей главы

ректорах закона в целом, Минобрнауки получило мощный аргумент в борьбе с его противниками в парламенте и образовательном сообществе. Между тем есть серьёзные основания полагать, что при прямо выраженной отрицательной позиции РСП решение о «продавливании» законопроекта, скорее всего, не было бы принято.

Что касается второй наиболее значимой в образовательной политике общественной силы – профсоюза работников народного образования и науки, то сколько-нибудь активные проявления его позиции по данному законопроекту автору не известны. Таким образом, несмотря на широкое недовольство принудительной бакалавризацией в кругах преподавателей вузов, образовательно-политическая оппозиция в парламенте осталась без активной поддержки и вынуждена была действовать самостоятельно.

Публично борьба с заранее заданным исходом развернулась на пленарном заседании Госдумы 5 октября 2007 г. по поводу поправок, предложенных автором совместно с группой депутатов, а также Председателем Совета Федерации С.М. Мироновым и председателем профильного комитета «палаты регионов» В.Е. Шудеговым. При этом параллельно с содержанием законопроекта обсуждался и вопрос о рациональном количестве бюджетных студентов в России. Вот некоторые фрагменты полемики между председателем профильного думского комитета Н.И. Булаевым и автором книги.

Смолин О.Н. Среди основных пороков закона, которые, к сожалению, остались неискоренёнными, есть и такой порок:...по действующему законодательству каждый студент имеет право продолжить своё образование после бакалавриата. Он может пойти в специалисты, ...в магистры, ...даже в аспирантуру. Теперь предполагается, что он может пойти только в магистры, причём на конкурсной основе. Сколько человек смогут продолжить своё образование, мы сказать точно не можем, ... мы это отдаём целиком на усмотрение правительства:...предлагаю защитить право студента и дать ему возможность, если он учится в том же вузе, продолжить образование в магистратуре без конкурса, для того чтобы он получил полноценное образование, а не оставался недоучкой-бакалавром.

Булаев Н.И. В данном случае речь идёт о поправке, которая, на мой взгляд, всё-таки меняет концепцию законопроекта.

Председатель Комитета сказал чистую правду, однако автор хотел сделать именно то, на чём настаивал Российский Союз ректоров – путём поправок свести новый закон к старому.

Булаев Н.И. ...В Законе «Об образовании» и в законе «О высшем образовании» есть ...норма, что государство обязано иметь сто семьдесят бюджетных мест на десять тысяч населения.

Мы сегодня имеем более двухсот бюджетных мест. Я думаю, что в рамках этих цифр и должен формироваться государственный заказ по подготовке специалистов по программам бакалавриата, магистратуры и специалитета. Это первое обстоятельство.

Второе обстоятельство. Законопроект достаточно чётко регулирует... возможность перехода с одного уровня на другой...

На мой взгляд, эта поправка, если мы её внесём, законопроект не улучшит, законопроект станет столь же путанным, как и ситуация, существующая на сегодняшний день⁶⁵⁴.

⁶⁵⁴ В целях сокращения времени обсуждения поправки о праве продолжить высшее образование без конкурса поправки № 2, 14, 23, 29 были сформированы в единый блок. За этот блок проголосовали:

- фракция КППФ – 100%;
- фракция Народно-Патриотический Союз «Родина» – 90,9%;
- фракция «Справедливая Россия – «Родина» – 90,6%;
- «Единая Россия» – 1%;
- ЛДПР – 0.

Как видит читатель, из двух аргументов, приведённых Председателем Комитета, один не имеет отношения к теме, а второй является риторическим, чтобы не сказать бездоказательным. Никакой запутанности ситуации, позволявшей студенту продолжить высшее образование на втором его уровне, никто из правоприменителей никогда не констатировал.

Смолин О.Н. действительно в законе осталась позиция о том, что у нас должно обучаться за счёт федерального бюджета не менее ста семидесяти студентов на десять тысяч населения. Но, во-первых, в процессе «монетизации» было отменено другое положение, запрещающее сокращать число бюджетных учебных мест. И за последние три года набор на эти самые бюджетные места сокращён уже практически на 25 процентов⁶⁵⁵. И кстати, это означает, что через четыре года у нас будет бюджетных студентов, как минимум, на семьсот пятьдесят тысяч меньше, чем сейчас... через четыре года мы можем выйти даже за пределы цифры «сто семьдесят студентов на десять тысяч населения»... А к слову, почему мы сокращаем количество бюджетных студентов?

У нас сейчас их порядка двухсот пяти, в советский период было двести двадцать. У государства есть деньги. Зачем мы лишаем человека права на образование?

Теперь по сути поправки. Мы предлагаем двумя разными способами зафиксировать позицию, согласно которой приём в магистратуру будет таким же, как приём в бакалавриат, чтобы каждый бакалавр получил возможность, пусть даже и по конкурсу, продолжить своё обучение на стадии магистратуры, чтобы количество студентов в России, обучающихся на бюджетной основе, не сокращалось...

Булаев Н.И. Уважаемый Олег Николаевич!.. Вы не хуже меня знаете, вы великолепно владеете статистикой. У нас резко сокращается количество выпускников 11-х классов, во многих учебных заведениях на сегодняшний день конкурсность падает ниже того уровня, который позволяет проводить отбор профессионально и грамотно... в этом случае государство поступает совершенно адекватно той демографической ситуации, что развивается в России.

Что касается поправки, ...не думаю, что установление каких бы то ни было квот будет нормой, которая позволит российскому образованию развиваться. На самом деле есть такое понятие... – «рынок». Рынок определяет потребность в специалистах того или иного уровня подготовки.

Сравним это заявление с приведённым выше утверждением Министра образования и науки о том, что современный рынок стал менее предсказуемым. Учтём также, что речь идёт преимущественно о тех, кто будет работать в области фундаментальных и прикладных исследований, преподавать в старших классах школ, в профессиональных учебных заведениях и т.п., т.е. в гораздо меньшей мере, чем бакалавры, связаны с рыночной конъюнктурой. В итоге получается, что «рынок» в образовательной политике превратился в некий универсальный аргумент, который используется не содержательно, но идеологически. Им пользуются каждый раз, когда содержательных возражений недостаёт⁶⁵⁶.

Смолин О.Н. Продолжая дискуссию..., вынужден сказать ещё раз: ...общее количество студентов не сокращается, а даже растёт, то есть на платной основе студентам учиться вы не запрещаете⁶⁵⁷, а вот возможность получения бюджетного

⁶⁵⁵ Более поздние данные, полученные из Минобрнауки, оказались ниже – около 15%.

⁶⁵⁶ За поправки О.Н. Смолина и И.И. Мельникова № 12 и 33, требующие сохранения приёма в магистратуру на уровне приёма в бакалавриат, проголосовали:

- фракция КПРФ – 100%;
- фракция Народно-Патриотический Союз «Родина» – 90,9%;
- фракция «Справедливая Россия – «Родина» – 87,5%;
- «Единая Россия» – 0;
- ЛДПР – 0.

⁶⁵⁷ В 2009 г. выяснилось, что и такую возможность правительство решило ограничить посредством ЕГЭ.

образования вы сокращаете три года подряд... Кстати сказать, по оценкам социологов, бюджетное образование в России более качественное, чем платное образование. Значит, мы понижаем качество нашего образования, сокращая число бюджетных мест...

Поправки, которые я прошу вас поддержать, предполагают ... вернуть студенту хотя бы право после того, как он стал специалистом, идти в магистратуру. Привожу элементарный пример. Специалист-инженер, например, должен получить право, если он хочет пойти в науку, сделать это через магистратуру...

Короче говоря, мы расширяем возможности людям, которые выбирали себе практико-ориентированное образование специалиста, пойти потом в учёные. А из практиков, как показывает опыт, получаются самые лучшие деятели науки.

Булаев Н.И. Что касается качества подготовки специалистов, ... в негосударственных образовательных учебных заведениях обучаются не более 15 процентов студентов вообще. И я думаю, что многие негосударственные образовательные учреждения не согласятся с тем, что качество подготовки у них хуже...

Что касается поправки..., я бы хотел пояснить, что и в нынешнем варианте законопроект не запрещает обучение человеку, получившему диплом специалиста, в магистратуре. Только в нынешней ситуации, как написано в законопроекте, обучение в магистратуре будет считаться вторым высшим образованием и, естественно, будет платным. Человек отучился пять лет, получил первоклассное, полноценное образование, и давать ему ещё раз возможность за счёт государства учиться в магистратуре – на мой взгляд, это большая роскошь.

Представление о затратах на образование как о благотворительных расходах, но не об инвестициях, выражено здесь вполне определённо⁶⁵⁸.

Смолин О.Н. Я не утверждал, будто в России в негосударственных вузах образование обязательно хуже, чем в государственных. Я говорил – и это доказывает социология, что в среднем платное образование в России более низкого качества, чем бюджетное, поскольку там, как правило, нет конкурса. Кстати, большинство студентов у нас учатся на платной основе в государственных вузах...

А смысл поправки 36 заключается в том, чтобы отсрочить его (закона) введение до 2012 года. Ещё раз напомню, что при всех улучшениях, которые действительно внёс комитет, этот законопроект, как минимум, по трём позициям поражает студента в правах.

Первое. Сейчас программу обучения выбирает вуз: хочет – специалитет, хочет – бакалавриат плюс магистратура. Теперь это будут делать правительственные чиновники. Я не думаю, что чиновники понимают в этом больше, чем ректоры и образовательное сообщество.

Второе. Сейчас у студента есть право выбора любой траектории обучения. Только что, к сожалению, Государственная Дума проголосовала за то, чтобы не давать ему такого права.

И, наконец, третье. Сейчас любой студент после бакалавриата может продолжить своё обучение либо в специалитете, либо в магистратуре. Теперь по закону он будет делать это только на конкурсной основе. Поэтому мы считаем, что закон приведёт к тому, что, во-первых, большинство студентов у нас будут получать

⁶⁵⁸ За блок поправок № 3, 4, 16, 28 членов Совета Федерации С.М. Миронова и В.Е. Шудегова проголосовали:

- фракция КППРФ – 100%;
- фракция Народно-Патриотический Союз «Родина» – 90,9%;
- фракция «Справедливая Россия – «Родина» – 90,6%;
- ЛДПР – 0.

Против:

- «Единая Россия» – 0,7%.

образование на год меньше, а во-вторых, они не получают специальных знаний. Не случайно бакалавров в России многие называют волшебниками-недоучками...

Конечно, лучше бы отсрочить введение этого закона с 2009 года до 2009-го, но раз это не получается, то давайте отодвинем хотя бы на три года – до 2012 года. К Болонскому процессу это не имеет никакого отношения: он может идти сам по себе, совершенно параллельно.

Булаев Н.И. Что касается данной поправки, то мы уже изменили дату введения закона – с 1 сентября 2007 года на 1 сентября 2009 года, причём в переходных положениях записано, что со дня вступления в силу настоящего федерального закона и до 1 сентября 2009 года обучение по уровням высшего профессионального образования по образовательным программам бакалавриата, программам подготовки специалиста и программам магистратуры осуществляется по решению учёного совета образовательного учреждения высшего профессионального образования, то есть учебное заведение само определяет динамику перехода на уровни образования.

Кроме этого, я хотел бы пояснить, что сами программы... вырабатываются в принципе не чиновниками, они вырабатываются в первую очередь учебно-методическими объединениями. Учебно-методические объединения – это самые классные специалисты по своим направлениям из высших учебных заведений России. И утверждать, что чиновник определяет, что где и как преподавать, на мой взгляд, не совсем корректно... Законопроект, который мы сегодня предлагаем принять, носит рамочный характер – это правила игры. Что касается содержания этой игры, то оно определяется образовательным учреждением и учебно-методическими объединениями... Вообще, Закон «Об образовании», закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» дают достаточно большие права, которые мы называем автономией образовательных учреждений.

Парадокс заключается именно в том, что, ссылаясь на автономию учебных заведений, сторонники закона в действительности её резко ограничили, лишив эти учебные заведения права выбора образовательных программ⁶⁵⁹.

Борьба по поводу законопроекта в Совете Федерации длилась недолго, однако в некотором смысле имела более острый сюжет.

Приведу отрывок из собственного её описания, сделанного по свежим следам.

17 октября 2007 г., в канун Лицейского дня, Совет Федерации в очередной раз удивил мир. В течение едва ли не получаса «сенаторы» изменили своё мнение на противоположное по одному из важнейших законов – о введении так называемой двухуровневой системы высшего образования.

События развивались бурно. Сначала председатель профильного комитета В. Шудегов осторожно и с оговорками поддержал закон⁶⁶⁰. Затем Председатель Палаты регионов С. Миронов высказался против – резко, но как-то неуверенно. Цитирую: «...фундаментальность нашего образования и его конкурентоспособность были доказаны десятилетиями. И, беря не самые лучшие образцы, непонятно ради чего, мы разрушаем сами основы нашего образования», «... я даже не буду призывать вас голосовать против этого закона. Просто хотел бы пояснить, чем я руководствуюсь, принципиально голосуя против этого закона». Конечно, хотелось бы спросить: почему, если закон так плох, третье лицо в государстве и

⁶⁵⁹ За поправку № 36 об отсрочке введения закона в действие до 2012 г. проголосовали:

- фракция КПРФ – 83%;
- фракция Народно-Патриотический Союз «Родина» – 90,9%;
- фракция «Справедливая Россия – «Родина» – 90,6%;
- ЛДПР – 0.

Против:

- «Единая Россия» – 0,3%.

⁶⁶⁰ Приведу цитаты из стенограммы 210-го заседания Совета Федерации 17.10.2007: «Первоначальный вариант концепции федерального закона наш комитет не поддерживал. Однако в последнем варианте закон, я бы сказал, существенно изменился в лучшую сторону <...> Данный закон разработан в целях совершенствования действующего законодательства в сфере образования, формирования единого мирового образовательного пространства. Насколько успешно он позволит реализовать поставленные цели, покажет время. Мы просили бы дать комитету поручение осуществлять мониторинг реализации положений закона, чтобы при необходимости внести в настоящий федеральный закон нужные изменения»

лидер партии не призывает против него голосовать? Однако предоставим читателю самому размышлять над этой загадкой.

В итоге при первом голосовании закон был отклонён. Однако через короткое время к нему вернулись и со второго захода приняли! Когда журналисты попросили меня дать комментарий к этому политическому «чуду», вспомнил басню С. Михалкова:

... «медведь» на кнопки надавил,
И «ёж», чтоб не лишиться места,
Хоть был колюч, но уступил!..⁶⁶¹

В первый раз результаты голосований по законопроекту оказались следующими:

- за – 80 человек (45,5%)
- против – 31 человек (17,6%)
- воздержалось – 18 человек (10,2%)
- не голосовало – 47 человек.

Второе голосование через полчаса дало иные результаты:

- за – 113 человек (64,2%)
- против – 12 человек (6,8%)
- воздержалось – 7 человек (4%)
- не голосовало – 44 человека.

Периодически возникающие различия в голосованиях большинства Совета Федерации и его Председателя объясняются обычно их различной партийной принадлежностью. Однако в данном случае это объяснение не работает: в течение одного часа члены «палаты регионов» изменить свою партийную принадлежность не могли. Видимо, критика закона председателем палаты была воспринята как команда, но затем новая команда поступила из более высокой инстанции.

В свою очередь Президент России подписал закон в рекордно короткие сроки.

Забегая вперёд, отметим: в 2009 г. в рамках антикризисных предложений возникли идеи вернуть специалистам право обучаться в магистратуре⁶⁶², отменить конкурс в магистратуру для бакалавров и т.п. Автор также воспользовался ситуацией и внёс в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)», которым, как и упоминавшейся поправкой № 36, предусматривается отсрочка на 3 года введения в действие ФЗ № 232 – о принудительной бакалавризации страны.

⁶⁶¹ Смолин О.Н. ...Плюс бакалавризация всей страны // Вести образования. – 2007. – 15-31 октября. – № 20 – С. 2

⁶⁶² Подробнее см. подраздел 3.6. «РОСПО: между элитаризмом и социальностью» § 3 главы 17

§ 5. Закон об образовательных стандартах: в «общество знаний» – без знаний?

В 2007 г. начало осенней сессии Госдумы было отмечено чрезвычайной активностью правительства в области образовательного законодательства и, соответственно, попытками образовательно-политической оппозиции смягчить предполагаемый негатив воздействия этих законодательных инициатив на систему образования.

Выступая на пленарном заседании Думы в годовщину знаменитого террористического акта в США, автор этих строк даже позволил себе сравнить две правительственные законодательные инициативы с двумя падающими башнями-близнецами, а сам день объявил 11 сентября российского образования: «Спустя шесть лет “11 сентября” пришло в Россию... Сегодня мы рассматриваем два законопроекта, которые поставят под угрозу две главные “башни” российского образования — школу и высшее образование. Бакалавризация снизит срок обучения студентов на один год и деспециализирует их, превратит в волшебников-недоучек, а закон о стандарте фактически разрушит единое образовательное пространство Российской Федерации».

Действительно, правительство России 27 июня 2007 г. внесло в Госдуму, а она, в свою очередь, в ускоренном порядке рассмотрела проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта)» (далее – законопроект или закон об образовательном стандарте)⁶⁶³.

5.1. Необходимость закона: аргументы и контраргументы

В соответствии с регламентными нормами, аргументация необходимости принятия нового закона содержалась в Пояснительной записке к законопроекту, а также в выступлении заместителя Министра образования и науки РФ Ю.П. Сентюрина, который от имени правительства представлял его на пленарном заседании Госдумы 11 сентября 2007 г. Учитывая, что содержание законопроекта будет специально рассматриваться ниже, остановимся лишь на той части этой аргументации, которая относится к критике действовавших на тот период положений закона «Об образовании» в части государственных образовательных стандартов.

«С 1992 года в Российской Федерации устанавливались государственные образовательные стандарты как совокупность нескольких компонентов: федерального, регионального (национально-регионального), а с 2000 года – и компонента образовательного учреждения. В результате компонентного формирования государственных образовательных стандартов разрушалась их целостность, а государственный образовательный стандарт, как документ, утверждаемый федеральным органом исполнительной власти, существует только в части федерального компонента»⁶⁶⁴.

Первое из двух приведённых утверждений – о разрушении трёхкомпонентной структурой целостности государственных образовательных стандартов – в период обсуждения нового законопроекта воспроизводилось многократно, но никогда не аргументировалось. Напрашивается сравнение с историей об обвинении служителя культа, не имевшего детей, в легкомысленном поведении его дочери. Однако данное голословное утверждение скрывало за собой стремление (скорее всего, «силовики») ликвидировать региональный (национально-региональный) компонент стандарта. А это, в свою очередь, было связано с общей тенденцией к суперцентрализации в противовес федерализму.

⁶⁶³ Размышляя над законопроектом, автор в своё время задавал себе и образовательному сообществу риторический вопрос: «Видимо, новый закон положит конец многолетним дискуссиям о стандарте школьного образования. Вот только какой знак препинания эти дискуссии увенчает: пафосный восклицательный, внушительная точка или жирная клякса?»

⁶⁶⁴ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта)»

Что касается второго утверждения – о том, что в виде федерального документа наличествует только федеральный же компонент стандарта – то оно вполне соответствовало действительности: компоненты стандарта, устанавливавшиеся каждым регионом, а тем более – каждой школой, конечно, на федеральном уровне не утверждались. И с точки зрения свободы в образовании это было достижением, а не пороком прежнего закона.

«Закон Российской Федерации «Об образовании» установил единые для всех уровни (ступени) образования, состав государственного образовательного стандарта и его федерального компонента, что мешает развитию академических свобод образовательных учреждений (организаций), а также не учитывает особенности формирования образовательных программ подготовки научных и научно-педагогических кадров»⁶⁶⁵.

В докладе на пленарном заседании Госдумы Ю. Сентюрин уточнил: *«...одинаковая трёхкомпонентная структура государственного образовательного стандарта, единая для различных уровней образования, по сути, не может быть реализована для аспирантуры и докторантуры. До настоящего времени для этих видов послевузовского профессионального образования государственные образовательные стандарты не разработаны»⁶⁶⁶.*

Следует согласиться: вузовские стандарты, разработанные под руководством профильного Министерства по аналогии со школьными, оказались слишком жёсткими. Однако даже если признать, что разработчики этих стандартов злоупотребили законом, а не исказили его, существовал другой выход из ситуации: внести изменения исключительно в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», отразив в нём особенности стандартов соответствующих уровней и не пересматривая радикально концепцию стандартов во всём законодательстве. Кроме того, стоит заметить, что докторантура была отнесена к послевузовскому профессиональному образованию именно по настоянию Министерства образования (согласно Федеральному закону от 25.06.2002 № 71-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании») и точно так же могла бы свой образовательный статус утратить, сохранив статус научный.

«Составляющая федерального компонента «обязательный минимум содержания основных образовательных программ» постоянно вызывает дискуссии в обществе, в результате которых обязательный минимум перерастает в постоянно расширяющийся обязательный максимум набора знаний, но не конкретных умений и компетенций выпускника, которые он должен иметь на выходе из образовательного учреждения»⁶⁶⁷.

Намереваясь позднее вернуться к «умениям» и «компетенциям», признаем: что правда, то правда. Содержание стандарта в любой стране, в том числе и в России, всегда вызывает дискуссии. Однако Минобрнауки в очередной раз «пошёл иным путём» (по сравнению со многими «продвинутыми» в образовательном отношении странами): вместо того, чтобы создать «команду» разработчиков стандарта, способных подняться над узко предметными подходами, оно, как увидит читатель, вообще исключило содержание образования из стандарта!

«До настоящего времени не разработаны единые для всех уровней образования педагогические принципы формулирования обязательного минимума содержания основной образовательной программы, как и не разработано само её понятие»⁶⁶⁸.

⁶⁶⁵ Там же

⁶⁶⁶ Цитируется по стенограмме пленарного заседания Государственной Думы. – 2007. – 11 сентября

⁶⁶⁷ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта)»

⁶⁶⁸ Там же

Последнее справедливо, однако не имеет отношения к законопроекту: понятие образовательной программы можно было установить и в подзаконных актах. Что же касается педагогических принципов определения минимального содержания образования, единых для всех его уровней, то с практической точки зрения такая задача бессмысленна: если бы даже подобные принципы удалось разработать, они по необходимости оказались бы «тощими абстракциями». Иначе говоря, были бы крайне бедны по содержанию и, следовательно, мало пригодны для практического применения.

«Составляющая федерального компонента «требования к уровню подготовки выпускников» фактически не реализуется в связи с тем, что по сути требования должны иметь подразделение на уровни освоения программы. На деле они едины для всех выпускников и по ним можно отметить, на определенной научной основе, только на вопрос «Освоен или не освоен государственный образовательный стандарт».

Требования к уровню подготовки выпускников зачастую сформулированы на знаниевой основе (заучивание, запоминание и т.п.) и не ориентированы на формирование устойчивых компетенций обучающихся и выпускников»⁶⁶⁹.

И в данном случае справедливы оба упрека со стороны профильного министерства – но не в адрес закона, а в свой собственный адрес. Причём справедливы дважды. С одной стороны, прежний закон не исключал возможности формулирования требований к уровню подготовки выпускников на различных уровнях: например, базовом и профильном. С другой стороны, именно система единого госэкзамена предполагает одинаковые требования к различным выпускникам, фактически смешивая уровень подготовки, необходимый и достаточный для любого школьника, с уровнем подготовки, дающим возможность поступления в вузы и ссузы.

Перечислив все названные претензии к прежнему законопроекту, представитель правительства в Госдуме Ю. Сентюрин провозгласил: *«Таким образом, законопроект основывается на приведении норм действующего законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации»⁶⁷⁰*. Отметив, что такой вывод, мягко говоря, не следовал из приведённой аргументации, представлявшей собой по существу пересказ пояснительной записки к законопроекту, автор берёт на себя обязательства вернуться к проблеме конституционности прежнего и вновь принятого законов в части государственных образовательных стандартов.

5.2. Содержание законопроекта: «позитив» и «негатив»

Разработанный Минобрнауки и внесённый в Думу Правительством РФ законопроект содержал, по крайней мере, шесть основных сюжетов, заслуживающих внимания.

Стремясь к максимальной объективности, начну с тех положений, которые заслуживают хотя бы условной поддержки, т.е. поддержки на уровне идеи, разделив их на формально-юридические и содержательные.

Условный «позитив»

С формально-юридической точки зрения Правовое управление Госдумы высказало к законопроекту массу претензий, изложив их на пяти страницах. Однако рискну утверждать, что «позитив» закона (если таковой существует) в значительной мере связан с юридино-технической стороной вопроса.

Дело в том, что одним из недостатков Закона РФ «Об образовании» во всех его редакциях до настоящего времени остаётся отсутствие определений основных понятий, которые в нём используются. В этом смысле авторы правительственного законопроекта попытались сделать вперёд три шага (правда, мелких), дав определения понятиям

⁶⁶⁹ Там же

⁶⁷⁰ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 2007. – 11 сентября

«основная образовательная программа», «дополнительная образовательная программа» и «примерная образовательная программа».

Определения оказались не совершенными и если способны кому-нибудь «облегчить жизнь», то не учителю, родителю, студенту или ученику, но разве что управленцу в сфере образования. Однако сама по себе попытка дать такие определения, на взгляд автора, должна приветствоваться.

В содержательном плане к условному «позитиву» нового закона об образовательном стандарте можно отнести предложение о том, чтобы наряду со стандартами на образовательные программы устанавливать стандарт на условия их реализации. Эта идея известна уже много лет. Более того, Комитет по образованию и науке Государственной Думы усиленно пытался внедрить её в закон ещё в 2001-2003 гг. Однако в тот период этому категорически воспротивились министерства «экономического блока» и, насколько известно автору, Администрация Президента.

Появление в законе нового компонента государственного образовательного стандарта могло бы стать крупным шагом вперёд: определённый уровень требований к качеству образования по логике вещей предполагает и соответствующие требования к условиям образовательной деятельности (хочешь качества – создавай условия).

Однако, как часто бывает в политике, возможность законодательного прорыва не превратилась в действительность. Вместо гарантированного государством стандарта на условия осуществления образовательного процесса (т.е. системы требований, которые школа, родители, вуз или студенты вправе предъявить учредителю), в законопроекте было предложено нечто иное: **«требования к условиям реализации основных образовательных программ»**. Чьи требования и к кому, разработчики законопроекта не уточнили. Однако контекст законопроекта позволял (и позволяет) трактовать их как требования государства к школе, т.е. допускал трактовку, противоположную той, какую ожидало образовательное сообщество.

Обращусь ещё раз к собственной публицистической работе.

«По горькому опыту многих регионов России берусь предположить: как и в случае с лицензированием, появление новых требований к школе приведет лишь к тому, что проверок станет больше, бумаг тоже, а за неисполнение этих требований директоров вновь станут таскать по судам и накладывать на них административные взыскания. Кто скажет, что такого не было и не может быть, тот не знает российского образования, как минимум, в провинции, т.е. на большей части территории страны»⁶⁷¹.

Следует заметить, что ко второму чтению законопроекта его текст в этой части был заметно, хотя и не радикально улучшен: требования к условиям реализации образовательных программ отчасти удалось конкретизировать – «в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям». Понятно, что такая конкретизация, с одной стороны, не позволяет полностью выхолостить идею стандарта на условия образовательной деятельности, однако, с другой стороны, это улучшение не снимает коренного вопроса: к кому именно будут предъявляться подобные требования – к учредителю или к самому учреждению, его руководству и педагогическим работникам⁶⁷².

Между прочим, отметим, что часть образовательного сообщества (например, лидеры Института образовательной политики «Эврика») поддерживала законопроект,

⁶⁷¹ Смолин О.Н. Непредсказуемый стандарт и стандартная предсказуемость // Вести образования. – 2007. – 1-15 сентября. – № 17 – С. 2

⁶⁷² Даже такое относительное улучшение стало возможным лишь благодаря следующей ситуации. На одном из заседаний Комитета (6 ноября 2007 г.) автору этой книги удалось добиться минимального большинства при голосовании за поправку о сохранении в стандарте требований к содержанию образования. За этим последовал звонок заместитель Министра образования и науки И. Калины, который предложил «обмен»: содержание образования – на расшифровку условий образовательной деятельности. Хорошо осознавая расстановку сил в Комитете и на пленарном заседании Госдумы, автор согласился: отстоять содержание образования всё равно не было никакой возможности, а расшифровка условий хоть что-то давала образовательному сообществу.

исходя, в частности, и из той гипотезы, что в новое поколение образовательных стандартов удастся включить современный набор условий образовательной деятельности, а также широкий набор видов внеучебной деятельности, оплачиваемых из бюджета. Однако, во-первых, требования к условиям реализации образовательных программ, как уже упоминалось, сформулированы в законе в самом общем виде, во-вторых, указание на внеучебную деятельность в нём вообще отсутствует; в-третьих, как показал опыт финансово недостаточных регионов, переход на подушевое финансирование вообще приводит к сокращению даже той работы в области дополнительного образования, которая ещё сохранялась в школе.

Реальный «негатив»: компетенции и компетентности

В отличие от «позитива», «негатив» законопроекта (а в последствии – Закона) оказался не только потенциальным, но и вполне реальным. Рассмотрим его проявления, начиная с наименее значимых – в данном случае терминологии.

Разработчики законопроекта (имена которых, как всегда в последние годы, остались неизвестными образовательному сообществу) явно принадлежали к числу поклонников модного в настоящее время не только в России компетентностного подхода. В принципе, в этом нет ничего плохого. Более того, компетентностный подход, если он рассматривается как дополнение, а не замена «знаниевой» школе, способен принести немало пользы. Как уже отмечалось, современные российские школьники в начальных классах показывают уровень подготовки (проверяемой системой измерителей PIRLS⁶⁷³), что называется, на уровне мировых стандартов. Более или менее достойно выглядят в средних классах при оценке уровня подготовки с помощью традиционных измерителей по системе TIMSS⁶⁷⁴. Однако дают крайне низкие результаты при их измерении по системе PISA⁶⁷⁵, ориентированной, главным образом, на применение знаний.

Вместе с тем, как показали тексты предложенных парламенту документов, их разработчики не вполне понимали, о чём идёт речь⁶⁷⁶.

В частности, они не различали компетенции и компетентности, что вполне допустимо в обычном словоупотреблении, но как раз в рамках компетентностного подхода вряд ли приемлемо.

Цитирую Пояснительную записку к законопроекту: «Под требованиями к результатам освоения основных образовательных программ подразумеваются требования к общим, социальным, профессиональным компетенциям, а также знаниям, умениям и развитию личностных качеств обучающихся, обеспечивающим реализацию соответствующих компетенций».

В обычной лексике, а также в лексике различных наук данные термины действительно не всегда различимы, а иногда им придаётся прямо противоположное содержание.

Например, «Большой юридический словарь» даёт следующее определение: «компетенция (от лат. *competo* — добиваюсь; соответствую, подхожу) — совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного государственного органа (органа местного самоуправления) или должностного лица, определяющих его место в системе государственных органов (органов местного самоуправления)»⁶⁷⁷.

⁶⁷³ Progress in International Reading Literacy Study

⁶⁷⁴ Trends in Mathematics and Science Study

⁶⁷⁵ Programme for International Student Assessment

⁶⁷⁶ «Законописатели», как часто бывает с влюблёнными, имеют весьма смутное представление об объекте собственной страсти...

⁶⁷⁷ <http://slovari.yandex.ru/dict/jurid/article/jur2/jur-2788.htm?text=%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%B8%20>

Близкую позицию занимают авторы «Современного экономического словаря»: «компетенция (от лат. *competens* — соответствующий) — совокупность полномочий, которыми обладает или должны обладать определённые органы и лица согласно законам, нормативным документам, уставам, положениям»⁶⁷⁸.

Напротив, авторы соответствующей статьи в «Википедии» придерживаются едва ли не противоположной точки зрения: «компетенция (от [лат. competere](#) — соответствовать, подходить) — это личностная способность специалиста (сотрудника) решать определённый класс профессиональных задач. Также под компетенцией понимают формально описанные требования к личностным, профессиональным и т. п. качествам сотрудников компании (или к какой-то группе сотрудников). В данном понимании компетенции используются при оценке персонала»⁶⁷⁹.

Наконец, «Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона» признаёт оба значения термина: «компетенция, *лат.*, 1) круг ведения какого-либо учреждения; 2) обладание достаточными знаниями о предмете»⁶⁸⁰.

Практически столь же разноречивы и определения компетентности. Иногда компетентность определяется как правомочие, т.е. прямо отождествляется с компетенцией: область полномочий управляющего органа, должностного лица; круг вопросов, по которым они обладают правом принятия решений⁶⁸¹. Иногда её трактуют как обладание компетенцией⁶⁸². Но даже в этих случаях в качестве второго значения слова признаётся «обладание знаниями, позволяющими судить о чем-либо»⁶⁸³.

Однако значительно чаще компетентность определяется как «осведомленность, авторитетность»⁶⁸⁴ либо как определённого рода умение или способность. Например: «способность человека справляться с решением разнообразных задач, как стандартных, так и нестандартных, как в пределах, так и на границах его компетенции (области ответственности)»⁶⁸⁵. Или: «норма соответствия культуры и образовательных достижений личности заданного социально-профессионального статуса, понимания ею сложности решения реальных задач, умения приспосабливаться к разнообразию профессиональных и жизненных ситуаций»⁶⁸⁶.

Повторю: в контексте обычного словоупотребления термины различаются не жёстко и периодически заменяют (или подменяют) друг друга. Однако как раз в рамках подхода компетентностного (а не компетенциального) их следовало бы различать: компетенции – правомочия, должностные обязанности, компетентности – определённого типа умения или даже способности⁶⁸⁷.

Итак, пытаясь разъяснить старые, давно устоявшиеся понятия, разработчики законопроекта одновременно предложили образовательному сообществу новые, причём не только без определения, но и, похоже, без понимания. По крайней мере, на заседании

⁶⁷⁸ <http://slovari.yandex.ru/dict/economic/article/ses1/ses-2776.htm?text=%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%B8%20>

⁶⁷⁹ ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F

⁶⁸⁰ slovari.yandex.ru/dict/brokminor/article/23/23003.html?text=%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%B8%20

⁶⁸¹ Словари и энциклопедии на Академике. dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/7666

⁶⁸² Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1980 - С. 247

⁶⁸³ Там же

⁶⁸⁴ [Толковый словарь русского языка Ушакова. slovari.yandex.ru/dict/ushakov/article/ushakov/11-1/us1142705.htm?text=%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8](http://Толковый словарь русского языка Ушакова.slovari.yandex.ru/dict/ushakov/article/ushakov/11-1/us1142705.htm?text=%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8)

⁶⁸⁵ HR-словарь. turana.com.ua/hr-%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C

⁶⁸⁶ Словарь терминов и определений. <http://www.ast-centre.ru/info/books/dictionary/243/>

⁶⁸⁷ Когда чиновники высокого ранга говорят о компетенциях как показателе уровня подготовки выпускников, они, видимо, допускают фрейдовскую проговорку, путая с этими требованиями собственные должностные обязанности.

думского Комитета по образованию и науке 3 сентября 2007 г. представители Минобрнауки не смогли ответить на вопрос автора этих строк, что они понимают под т.н. компетенциями, если не умения и определённые личностные качества? А ведь напомним ещё раз: в стандарт включаются «требования к общим, социальным, профессиональным компетенциям», а также только к тем «знаниям, умениям и развитию личностных качеств», которые обеспечивают «реализацию соответствующих компетенций»⁶⁸⁸.

Однако если даже пренебречь терминологической путаницей насчёт правомочий и должностных обязанностей, с одной стороны, и определённого рода умений – с другой, само понятие компетентности остаётся более, чем дискуссионным как в науке, так и в практической педагогике. Остаётся лишь соболезновать разработчикам стандарта нового поколения, но ещё более – практическим педагогам, которым предстоит во всём этом разбираться.

Прочитую по этому поводу собственное выступление на пленарном заседании Госдумы 11 сентября 2007 г.: «Сюжет первый: замена знаниевой школы компетентностным подходом. Когда... нам говорят, что на рубеже 60-х годов (прошлого века – прим. автора) советское молодое поколение входило в тройку самых интеллектуальных в мире, — это правда, и это заслуга советской знаниевой школы.

С другой стороны, ...сам по себе компетентностный подход — вещь полезная. Знания нужно дополнять умениями, но не заменять ими. Кстати сказать, авторы законопроекта плохо себе представляют, что такое компетентности, как ... и большинство депутатов, присутствующих в зале. <...> Я в прошлую субботу был в Общественной палате. Там собрались академики и членкоры Российской академии образования — никто толком не знает, что такое компетентности. Одни говорят: «общие умения», другие говорят: «универсальные умения» (это примерно то же самое), а третьи говорят: «такие умения, которые позволяют вырабатывать другие умения». Но если вы... вводите новое понятие в закон, то хотя бы дайте ему какое ни на есть определение!

Самое же главное не в этом... Старый спор, что такое ребёнок: факел, который нужно зажечь, или сосуд, который нужно наполнить. Конечно, это прежде всего факел, но если сосуд окажется пустым..., то и гореть будет совершенно нечему... компетентностный подход может дополнять знаниевый, а не заменять его, как предлагают нам авторы законопроекта».

Полагаю, что деятельностный подход, разработанный выдающимися отечественными философами и психологами (Л.С. Выготский, С.Л. Рубинштейн, Э.В. Ильенков, В.В. Давыдов, А.Н. Леонтьев и др.), много шире и глубже, чем компетентностный и вполне позволяет интегрировать последний с лучшими достижениями «знаниевой» школы.

Ликвидация трёхкомпонентной структуры стандарта

Однако оставим споры о терминах учёным и юристам. Пора обратиться к главному, т.е. к содержательным проблемам и недостаткам Закона. Помимо того, о чём говорилось ранее, основных «инноваций» в нём четыре:

- ликвидация регионального (национально-регионального) и школьного компонентов как самостоятельных структурных единиц стандарта;
- устранение из стандарта минимального содержания образования;
- отстранение от разработки и утверждения содержания образования образовательного сообщества и передача этого процесса под исключительный контроль исполнительной власти;
- «безденежный» характер законопроекта, отказ от бюджетных затрат на его введении в действие.

Что касается ликвидации регионального (национально-регионального) и школьного компонентов государственного образовательного стандарта, то разработчики обосновывали её необходимостью приведения норм Закона в соответствие с Конституцией РФ. И действительно, пункт 5 статьи 43 «основного закона» утверждает: «Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты...».

⁶⁸⁸ См. Пояснительную записку к законопроекту

Однако, во-первых, статья 72 той же Конституции РФ относит вопросы образования к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов. Цитирую: «В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: <...>

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; <...>»

Во-вторых, как уже отмечалось, это положение Конституции вполне соответствует государственному устройству России как федеративной республики. Тем более, что она имеет в своём составе национально-государственные образования.

В-третьих, в данном случае налицо даже не хрестоматийный пример трёх мнений у двух юристов, но ситуация «сверхплюрализма» в одних и тех же государственных правовых управлениях (включая ГГПУ президента и Правовое управление Думы).

Ведь в течение 15 лет со времени действия первой редакции Закона РФ «Об образовании» и правительственные, и парламентские, и президентские юристы дружно соглашались с трёхкомпонентной структурой стандарта, а президент В. Путин подписал соответствующий федеральный закон от 25.06.2002 № 71-ФЗ.

Интересно, что в процессе рассмотрения законопроекта в Госдуме против него активно высказывалось православное духовенство на том основании, что вместе с региональным (национально-региональным) компонентом в целом ряде субъектов Российской Федерации будет ликвидирован и предмет «Основы православной культуры», который в этот компонент входил. После принятия закона эти возражения были сняты обещанием Минобрнауки ввести на федеральном уровне в рамки школьной программы предмет «Духовно-нравственная культура» по 2 часа еженедельно с 1-го по 11-й класс⁶⁸⁹.

Устранение минимального содержания образования

Важнейшим сюжетом закона стало устранение из структуры образовательного стандарта минимального содержания образования.

На взгляд автора, это означает либо полное разрушение стандарта, либо, как это ни странно, возвращение к регулированию содержания образования посредством более жёсткого механизма – обязательной образовательной программы.

Во-первых, если содержание образования будет определяться исключительно образовательным учреждением, обеспечить качество образования и академическую мобильность окажется практически невозможно при переезде в другой регион, другой город (село) и или даже просто при переходе в другую школу. Невозможно даже в том случае, когда учить будут в принципе одному и тому же, но в совершенно разное время. Ребёнку, родители которого сменили место жительства, вполне вероятно, придётся повторить часть уже изученных курсов, но зато самостоятельно навёрстывать курсы, пройденные его новыми одноклассниками. Ясно, что сделать это можно только с помощью репетиторов или платных дополнительных занятий со школьными учителями.

Во-вторых, до того времени, как Минобрнауки России превратилось в Минобрнауки, его высокопоставленные представители регулярно утверждали, что для сохранения единого образовательного пространства страны необходимо задать на федеральном уровне не менее 75% содержания образования. Более того, именно с их подачи соответствующая норма была заложена в поддержанный правительством проект федерального закона⁶⁹⁰. Вряд ли национальные интересы меняются вместе с перестановкой людей в управленческих структурах.

⁶⁸⁹ См. Концепцию включения в новое поколение госстандартов общего среднего образования учебного предмета «Православная культура» в составе новой образовательной области учебного плана «Духовно-нравственная культура», опубликованную: <http://www.interfax-religion.ru/?act=documents&div=700>

⁶⁹⁰ Проект федерального закона № 117605-3 «Об основных положениях, о порядке разработки и утверждения государственных образовательных стандартов общего образования» внесён в Государственную Думу 20.07.2001 депутатами Государственной Думы А.В. Шишловым, О.Н. Смолиным, И.И. Мельниковым,

В-третьих, исключение из стандарта содержания образования с высокой вероятностью означает следующее: под лозунгом расширения академической самостоятельности школы Минобрнауки намерено такую самостоятельность резко ограничить. При этом логика высокопоставленных министерских чиновников такова:

- утверждение минимального содержания образования всегда представляет большие трудности, ибо вызывает острые дискуссии между сторонниками различных педагогических школ и направлений в рамках образовательного сообщества. Любой стандарт, включающий вопросы содержания, подвергается и будет подвергаться критике, а потому много удобнее не принимать его вовсе;

- напротив, учебные программы для школы министерство может утвердить самостоятельно, фактически переведя их из статуса примерных в ранг обязательных. Никаких дополнительных забот по части организации общественного обсуждения и согласования различных позиций у чиновников при этом не возникнет.

Хотя в принятом законе разрабатываемые Минобрнауки образовательные программы сохраняют статус примерных, убеждён: как только выяснится, что образовательное пространство начало распадаться, их переведут в ранг обязательных – если не де юре, то де факто.

Противники существования образовательных стандартов и сторонники их либерализации, поддерживая идеи министерства, благополучно попадают в ловушку: для каждого грамотного специалиста совершенно очевидно, что регулирование посредством обязательных учебных программ на порядок жёстче регулирования посредством образовательных стандартов, включающий минимальное содержание образования. Здесь, как в политике: хотят свободы, а получают... «управляемую демократию».

Стандарт бессодержательный и... «безденежный»?

Заключительная часть Пояснительной записки к законопроекту была написана, что называется, «в высоком штиле»: *«...принятие данного законопроекта позволит создать реальный механизм повышения качества образования, что является важнейшим фактором гуманизации и демократизации общества, его социально-экономического и научно-технического развития, формирования новой отечественной экономики, построенной на знаниях, и обеспечения конкурентоспособности России, позволит вывести отечественное образование на мировой уровень».*

Принятие законопроекта будет способствовать развитию академических свобод образовательных учреждений (организаций) и позволит учитывать особенности формирования образовательных программ подготовки научных и научно-педагогических кадров». Вместе с тем представляя законопроект, Ю. Сентюриин утверждал: *«При принятии закона дополнительных расходов бюджетной системы страны не потребуется»*⁶⁹¹.

Иначе говоря, стране был предложен ставший уже хрестоматийным в постсоветское время вариант фундаментальной реформы без финансового обеспечения. Как показал предшествующий опыт, подобный парадокс обычно основывается либо на непреднамеренном заблуждении, либо на преднамеренной лжи⁶⁹². При этом, как правило,

С.В. Иваненко, С.С. Митрохиным, А.М. Шелеховым, В.Н. Ивановой, Т.В. Плетнёвой, Ф.Г. Зиятдиновой и членом Совета Федерации В.В. Сударенковым.

⁶⁹¹ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 2007. – 11 сентября

⁶⁹² В действительности, согласно пункту 3 приложению № 3 к Федеральной целевой программе развития образования, опубликованному на официальном сайте Минобрнауки, только на разработку и внедрение государственных образовательных стандартов общего образования второго поколения только за 2006 г. (т.е. до внесения законопроекта в Государственную Думу) было истрачено 287,76 млн. рублей, в т.ч. из федерального бюджета – 100 млн. рублей. Общая же сумма расходов за 2006-2010 гг. должна составить: из федерального бюджета – 1550,52 млн. рублей, из других источников – 1614,15 млн. рублей, итого – 3164,67 млн. рублей. Оценку этих данных в сравнении с заявлениями руководителей Минобрнауки предоставляю читателю.

реализуется один из сценариев: или фундаментальная реформа требует средств, или она превращается в псевдореформу. В данном же случае ложными оказались оба обещания правительства: деньги затрачиваются, а действительной реформы нет.

Разумеется, уже сама разработка стандартов нового поколения потребовала значительных затрат, о чём речь пойдёт ниже. Но главное в другом: введение в стандарт условий реализации образовательных программ, в том числе материально-технических и кадровых, не может не потребовать затрат с учётом хотя бы того неоднократно отмеченного факта, что финансирование образования в России составляет не более 50% от минимальной потребности.

Обращусь ещё раз к тексту собственного выступления на пленарном заседании Госдумы 11 сентября 2007 г.: «Ну как это закон не потребует финансовых затрат...? По нашим оценкам, заменить учебники — это не меньше 12 миллиардов рублей. Питание в школе, если считать софинансирование из субъектов Российской Федерации, — не меньше 15 миллиардов рублей. Зарплата учителя..., если учителя по социальным гарантиям приравнять к государственному чиновнику, — 445 миллиардов рублей. А сколько стоит здоровье школьника?... Поэтому..., если закон не будет предусматривать выделение бюджетных средств, то и смысла в нём практически никакого нет».

Отстранение образовательного сообщества

Наконец, с принятием Закона федеральный государственный образовательный стандарт будет утверждаться Правительством Российской Федерации. Все попытки автора прописать экспертизу проекта стандарта государственными академиями наук, его обсуждение в парламентских комитетах либо в образовательном сообществе были отклонены большинством профильного Комитета, а затем — и Думы.

Воспользуюсь ещё раз собственным публицистическим текстом.

«Собственно говоря, всего остального можно было бы и не писать. Закон получился бы короче и яснее, а авторам не пришлось бы мучительно ломать голову над тем, как отличить непонятные им самим «компетенции» от умений и личностных качеств.

Причём здесь образовательное сообщество, парламент, наконец, Общественная палата, которую создавали с такой помпой? Теперь чиновники всё решать будут сами, ни на кого не оглядываясь. В этом и состоит «эзотерическое» содержание законопроекта, его «глубочайшая тайна»...

Однако зря чудом сохранившиеся ещё полусвободные СМИ обижают достойных парламентариев, называя их «марионетками власти». Кукольный театр, по крайней мере, должен создавать иллюзии: «и в процессе представления создаётся впечатление, что куклы ходят сами по себе». Что же касается Четвёртой Думы и тех, кто в ней «правит бал», такого впечатления, похоже, нет больше ни у кого».

5.3. Полемика вокруг закона и постзаконная ситуация

Второе чтение законопроекта: думская полемика

Полемика по законопроекту началась ещё до его рассмотрения в первом чтении. В неявной форме (без прямого противопоставления высказываний сторон) её фрагменты были приведены выше. Вместе с тем представители образовательно-политической оппозиции, понимая, что расклад сил в парламенте и слабость образовательного сообщества не позволяют отвергнуть законопроект, стремились к его частичному улучшению.

Протицирую ещё раз собственное выступление 11 сентября 2007 г. при принятии законопроекта в первом чтении: «...мы относимся к законопроекту уравновешенно. Если будут приняты наши предложения, наполняющие законопроект содержанием, мы не исключаем возможности поддержать его во втором чтении. Повторяю: если такие предложения будут приняты. Но сейчас я вас призываю этот законопроект не поддерживать».

При открытии сессии уважаемый мною Борис Вячеславович сказал, что мы не должны принимать популистских законов. Правильно ли это, если учитывать, что слово «популизм» восходит к слову «народ» по своей этимологии? Я бы предложил другую парадигму...: хотя бы в заключительную сессию не принимать ни одного закона, который способен нанести вред нашему народу и нашим избирателям».

В соответствии с установкой на «конструктив», автор предложил к законопроекту 35 поправок, а некоторые из них были вынесены на обсуждение пленарного заседания

Государственной Думы 13 ноября 2007 г. При этом ключевым вопросом полемики, как и следовало ожидать, стал вопрос о содержании образования на уровне государственных образовательных стандартов. Соответственно, представители социального направления в образовательной политике требовали вернуть стандарту содержательный аспект, тогда как проправительственное большинство, отстаивая позицию Минобрнауки, выступало против такого возвращения.

Представление о характере полемики даёт стенограмма пленарного заседания Госдумы 13 ноября 2007 г., отражающая обсуждение подготовленной автором поправки № 10.

Смолин О.Н. <...> много лет в Российской Федерации мы обсуждали бог знает что... — должны деньги «гоняться» за учеником или не должны, сколько лет учить — десять, одиннадцать или двенадцать, ЕГЭ или какое-то другое безобразие из трёх букв, — и... ни разу не обсуждали вопрос о том, чему учить. А это ключевой вопрос всякого образования...

Обращаю ваше внимание на то, что в законе, который вы утверждаете, нет ни слова о содержании образовательных стандартов, то есть нет ответа на вопрос о том, чему будут учить наших детей. И Валерий Васильевич (Гребенников – Председатель думского Комитета по образованию и науке после ухода Н.И. Булаева на должность руководителя федерального Агентства по образованию)... был абсолютно не прав, когда говорил, что перечень предметов будет в стандарте. Закон этого не предусматривает. В законе только требования к структуре образовательных программ..., но о содержании нет ни слова.

Мы просим поддержать поправку, предусматривающую в предельно мягкой форме, что в стандарте всё-таки будет отражён вопрос содержания образования... В том числе... предлагаем установить не только федеральные требования, но и требования к содержанию, которые устанавливаются субъектами Российской Федерации..., то есть и регионы ваши смогут как-то повлиять на содержание образования. <...> В противном случае... мы позволяем каждой школе учить в любое время, как хочешь и чему хочешь и только в последний год «натаскивать» на единый государственный экзамен. Других каких-то объединяющих скреп у нашего образования нет. Образовательное пространство разрушается.

Гребенников В.В. <...> предложения Олега Николаевича частично наслаиваются на то, что записано в законе. Да, на самом деле в некоторых случаях Олег Николаевич предлагает более детально расписать то, что относится, скажем, к структуре основных образовательных программ, но никогда нет уверенности в том, что этот перечень окажется полным, исчерпывающим. И если мы законом такой перечень установим, то есть опасение, что, в общем, завтра возникнет ситуация, которая не подпадает под действие закона, это потребует внесения изменений, а это задержит опять этот процесс или, может быть, даже сделает его в чём-то труднопроходимым.

Смолин О.Н. <...> Валерий Васильевич, спасибо ему, прочитал, из чего теперь состоит образовательный стандарт... Вы обратили внимание, что там есть структура, есть условия, есть требования к уровню подготовки, но содержания там как не было, так и нет... мы сегодня утверждали... технический регламент, там много всяких мелочей, но вот чему будут учить детей — этот вопрос мы никак не хотим решать на уровне закона⁶⁹³.

⁶⁹³ За поправку № 10 о возвращении требований к содержанию образования в структуру образовательного стандарта проголосовали:

- КПРФ – 100%,
- «Родина – Патриоты России» – 90,9%,
- «Справедливая Россия» – 69,7%,
- «Единая Россия» – 0,7%,
- ЛДПР – 0%.

Продолжая дискуссию, автор вынес на голосование Государственной Думы поправку № 20 – на первый взгляд, противоположную по содержанию, но на самом деле продолжавшую всё тот же замысел. Поправка предусматривала особые условия реализации государственного образовательного стандарта в экспериментальных учебных заведениях.

Смолин О.Н. <...> предлагаю предоставить... учреждениям, которые реализуют экспериментальные образовательные программы, особые возможности для реализации образовательного процесса. У нас очень много... замечательных школ, которые работают по особым программам, мы предлагаем разрешить им это в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. То есть мы правительству даём дополнительные возможности, а правительство почему-то их получить не хочет!

Для того чтобы не помешать важной экспериментальной работе в области образования, я прошу вас поддержать эту поправку.

Гребенников В.В. По нашему мнению, предлагаемые законопроектом условия не связывают руки органам исполнительной власти, осуществляющим управление в сфере образования, для реализации не только подобного рода действий..., но и любых других... Поэтому запись такая, излишне конкретизирующая и, может быть, даже связывающая исполнительную власть, нам представляется излишней⁶⁹⁴.

Как легко убедиться, автор поправки № 20 и его оппонент были обеспокоены совершенно разными вещами: первый – правами экспериментальных школ, а второй – возможностью ограничения свободы действий для исполнительных органов власти.

Само собой разумеется, закон был принят. Однако история нового поколения отечественных образовательных стандартов на этом не закончилась.

Постскриптум: ситуация постзаконная и «нестандартная»

Принятие Федерального закона № 309 о федеральном образовательном стандарте означало не окончание многолетней отечественной истории «стандартизации» образования, но лишь её вступление в новую фазу – разработки серии «стандартов второго поколения». Успехи этой разработки оценивались её участниками и представителями власти весьма различным образом, вплоть до противоположности. Так, в Докладе Правительства РФ о ходе реализации в 2008 г. ФЦПРО на 2006-2010 гг. картина выглядит более чем благополучной. Отмечаются, в частности, следующие достижения:

«...сформирован макет федерального государственного образовательного стандарта общего образования в соответствии с изменениями в законодательстве Российской Федерации в области образования;

разработаны и апробированы требования к структуре основных образовательных программ, результатам их освоения, условиям реализации и материалов, обеспечивающих нормативное и инструментальное сопровождение введения федеральных государственных стандартов общего образования второго поколения;<...>

разработаны и прошли профессионально-общественное обсуждение предложения по формированию государственного стандарта общего образования на основе анализа нормативно-правовых актов, практики работы инновационных школ в субъектах Российской Федерации, реализующих комплексные проекты модернизации образования и других субъектов Российской Федерации, реализующих новые организационно-экономические механизмы системы образования; <...>

⁶⁹⁴ В итоге за поправку проголосовали:

- КПРФ – 100%,
- «Родина – Патриоты России» – 63,6%,
- «Справедливая Россия» – 57,6%,
- «Единая Россия» – 0,3%,
- ЛДПР – 0%.

разработана оригинальная комплексная образовательная программа «Уроки из космоса» в целях повышения качества образования и мотивации учащихся на получение знаний и овладение наукоемкими технологиями».

И т.д. – всего 13 позиций. В заключение с явным удовлетворением констатируется: *«Уровень освоения средств федерального бюджета по мероприятию – 100,0 процентов».* Однако из этого не следует, что образовательные результаты соответствуют финансовым.

Напротив, Президент РФ Д. Медведев в Послании Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г. отметил: *«Уже в школе дети должны получить возможность раскрыть свои способности, подготовиться к жизни в высокотехнологичном конкурентном мире. Этой задаче должно соответствовать обновленное содержание образования. Предлагаю в сжатые сроки разработать именно такое, новое поколение образовательных стандартов. Их подготовка затянулась»*⁶⁹⁵.

В этом отрывке обращают на себя внимание два обстоятельства. Во-первых, в отличие от разработчиков закона, Д. Медведев связал вопрос о стандартах напрямую с содержанием образования. Во-вторых, он выразил недовольство затягиванием процесса разработки нового поколения стандартов.

Наконец, член-корреспондент РАО А. Абрамов – один из руководителей проекта создания образовательных стандартов второго поколения в 2005-2006 гг. – неоднократно утверждал в печати, что подготовка новых образовательных стандартов находится под угрозой провала: *«Во-первых, явно проявился конфликт интересов: Минобрнауки выступает и заказчиком, и организатором, и контролером работы над «Стандартами». Во-вторых, принята абсолютно порочная система ежегодных конкурсов. В результате коллектив разработчиков постоянно меняется, работа ведется в крайнем цейтноте и рваном ритме. И, наконец, в-третьих, восторжествовала практика псевдодискуссий с заранее известным результатом»*⁶⁹⁶.

Как будто специально для подтверждения критики А. Абрамовым процедур разработки государственных образовательных стандартов 24 февраля 2009 г. вышло в свет Постановление Правительства РФ № 142 «Об утверждении Правил разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов»⁶⁹⁷.

Так, пункт 4 утверждённых Правил устанавливает, что «Проекты стандартов разрабатываются... в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд» (иначе говоря, на основе ФЗ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»). Однако опыт показывает, что никакие серьезные программы в соответствии с этим законом разработаны быть не могут: он предполагает работу в течение года, большая часть которого уходит на выработку правил, объявление конкурсов или аукционов, подведение их итогов и составление отчетов. Реальная работа, как правило, занимает лишь считанные месяцы в году.

Не удивительно, что участие всех других, кроме Министерства, субъектов образовательной политики в процессе принятия стандартов «спрессовано» в нелепые сроки:

- на независимую экспертизу проектов отводится 14 дней (пункт 8 Правил);
- на приём предложений, поступающих от заинтересованных граждан и организаций – 14 дней с даты размещения проектов стандартов на официальном сайте Министерства образования и науки РФ в сети Интернет (пункт 10 Правил). Публикация

⁶⁹⁵ www.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349_type63372type63374type63381type82634_208749.shtml

⁶⁹⁶ Абрамов А. Правда о «Стандартах». Чиновничий беспредел и образование – вещи несовместные // Независимая газета. – 2009. – 22 января. – С. 2

⁶⁹⁷ mon.gov.ru/dok/prav/obr/5208/

проектов в печатных СМИ вообще не предполагается, хотя вопрос о том, являются ли Интернет-сайты средствами массовой информации, продолжает дискутироваться;

- для обсуждения проектов стандартов, экспертных заключений и предложений заинтересованных граждан и организаций Минобрнауки создаёт совет по федеральным государственным образовательным стандартам, причём на рассмотрение проекта стандарта ему отводятся всё те же 14 дней (пункты 11, 14 Правил);

- на основании рекомендаций совета Министерство принимает решение утвердить стандарт, отклонить проект либо направить его на доработку в течение 7 дней (пункт 15 Правил) и т.п.

Понятно, что даже активно занимающиеся образовательными проблемами граждане и общественные объединения не посещают сайт Минобрнауки РФ ежедневно и не имеют возможности в столь сжатые сроки сформулировать собственные предложения по каждому стандарту. А это, в свою очередь, означает, что все решения в отношении стандартов будут приниматься исключительно министерскими чиновниками. Как помнит читатель, именно такую ситуацию и прогнозировал автор при принятии законопроекта в Госдуме четвёртого созыва.

Впрочем, и прогнозы насчёт иных недостатков правового регулирования, связанных с законом, также начали подтверждаться.

1. Выяснилось, в частности, что не существует и не предусматривается ни одного основанного на законе нормативного акта, который регулировал бы вопросы содержания образования. Новые проекты школьных стандартов стали разрабатываться в соответствии с законом, исключившим содержательный компонент из их структуры.

Так, в называемом авторами народном стандарте, подготовленном рабочей группы Института проблем образовательной политики «Эврика»⁶⁹⁸, содержание представлено лишь в косвенной форме⁶⁹⁹. Зато детально разработаны требования к условиям реализации образовательных программ:

- общие требования к условиям реализации;
- требования к кадровому обеспечению;
- требования к финансово-экономическим условиям, в том числе к условиям оплаты труда работников;
- требования к материально-информационному обеспечению;
- требования к использованию современных образовательных технологий;
- требования к учебно-методическому и информационному обеспечению;
- требования к оценке качества освоения.

Напротив, проект стандарта, подготовленный в рамках Российской академии образования под руководством А.М. Кондакова и А.А. Кузнецова⁷⁰⁰, предполагает фундаментальное ядро содержания общего образования, которое, по замыслу авторов, должно «*фиксировать согласованный взгляд научного сообщества на то, чему следует учить в школе*»⁷⁰¹. Однако содержание этого «ядра», по крайней мере, в области социогуманитарных наук, критикуется рядом экспертов, которые усматривают в нём бессистемный набор отдельных положений соответствующих научных дисциплин.

2. Аналогичным образом выяснилось, что в федеративном государстве отсутствует какое-либо законное основание и основанный на нём нормативный правовой акт, гарантирующий участие субъектов Российской Федерации (и, в частности, национальных республик) в формировании содержания образования вообще и соответствующей части основной образовательной программы – в особенности.

⁶⁹⁸ www.eurekanet.ru/res_ru/0_hfile_834_1.doc

⁶⁹⁹ В виде перечня образовательных областей и структуры объёмов учебного планирования

⁷⁰⁰ О федеральном государственном образовательном стандарте общего образования: докл. Рос. Акад. Образования / под ред. А.М. Кондакова, А.А. Кузнецова. - М.: Просвещение, 2008

⁷⁰¹ Абрамов А. Указ соч.

Хотя Минобрнауки и разработчики законопроекта в процессе его принятия обещали (а отчасти и сохранили) региональным органам власти и учебным заведениям возможности влияния на формирование содержания образования, республика Татарстан внесла в Государственную Думу по этому поводу специальный законопроект «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и статью 5 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Как отмечается в Пояснительной записке, этот законопроект «не оспаривая необходимость установления единого федерального государственного образовательного стандарта, предлагает предоставить субъектам Российской Федерации возможность формирования региональной и (или) национально-региональной частей обязательной части основной образовательной программы федеральных государственных образовательных стандартов».

Как легко убедиться, фактически речь идёт о том же самом региональном или национально-региональном компоненте с той лишь разницей, что его предполагается устанавливать не на уровне государственных образовательных стандартов, но на уровне основной образовательной программы. Если же учесть, что регулирование содержания образования посредством основной образовательной программы является значительно более жёстким по сравнению с регулированием на основе государственных образовательных стандартов, то по существу законопроект означает попытку расширить влияние регионов и национальных республик на содержание образования.

19 февраля 2009 г. Комитет Государственной Думы РФ по делам национальностей проводил специальные парламентские слушания на тему «Федеральный государственный образовательный стандарт – стратегический ресурс устойчивого развития многонационального общества: законодательная инициатива субъектов Российской Федерации». В них приняли участие представители из 50 субъектов Российской Федерации, в том числе из 19 национальных республик (Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), Дагестан, Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкария и др.). Многие выступающие высказывались достаточно резко в отношении Федерального закона № 309 вплоть до угрозы обратиться к судебной власти:

- *«Настораживает... тот факт, что закон принят, несмотря на возражения национальных республик, национальных меньшинств, а также отдельных депутатов, организаций и законодательных органов субъектов Российской Федерации»* (И.А. Дадов, заместитель председателя Комитета Парламента Кабардино-Балкарской Республики по образованию, науке и здравоохранению);

- *«принятые федеральным законом соответствующие изменения в закон “Об образовании” противоречат положениям Конституции, ...особенно в части, касающейся практической реализации основных прав и свобод граждан субъектами Федерации»* (И.Г. Илишев, заместитель премьер-министра, министр культуры и национальной политики Республики Башкортостан);

- *«Почему ... лишают субъекта Российской Федерации ...и нести ответственность, и организовывать образовательный процесс на своей территории?»;* *«Применение этого закона в существующей редакции ставит под угрозу целые направления образования: краеведческое, лингвистическое, историческое, которые могут быть реализованы только в рамках регионального компонента»* (Ф.Х. Мухаметшин, Председатель Государственного Совета Республики Татарстан);

- *«Сегодня слово прокурора – это уже выше, чем закон. Ещё закон не вступил в силу с 1 сентября, ещё переходный период объявлен – 11 лет. Но уже весной... заместитель прокурора республики подал... заявление в Верховный Суд. Верховный Суд говорит: отменить в республиканском законе все слова... “национальный компонент” <...> прокурор приходит в министерство или в школу и говорит: “Исключайте национальную культуру”»* (Е.П. Жирков, народный депутат Государственного Собрания Республики Саха (Якутия)).

В тексте Рекомендаций слушаний указывается, что «федеральный государственный образовательный стандарт должен формироваться с учетом региональных, национальных и этнокультурных потребностей народов Российской Федерации». Однако предложений по законодательному решению проблемы немного.

«Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

- продолжить обсуждение законодательных инициатив субъектов Российской Федерации, направленных на совершенствование законодательства в области образования в части реализации федеральных государственных образовательных стандартов с учетом конституционного права на сохранение родного языка и на создание условий для его изучения и развития⁷⁰²;

- продолжить законотворческую деятельность, направленную на совершенствование законодательства по обеспечению государственных гарантий учета региональных, национальных и этнокультурных потребностей в разрабатываемых федеральных государственных образовательных стандартах»⁷⁰³.

«Министерству образования и науки Российской Федерации:

- разработать совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативно-правовую базу, обеспечивающую реализацию региональных, национальных и этнокультурных особенностей основных образовательных программ в рамках федерального государственного образовательного стандарта».

В настоящее время, когда книга готовится к публикации, законопроект Республики Татарстан проходит очередную фазу парламентской процедуры, однако его судьбу с высокой вероятностью можно предсказать.

В сложившейся ситуации автору представляется продуктивной и реалистичной (т.е. способной получить поддержку правительства) идея академика Российской академии образования (РАО), директора Института содержания и методов обучения РАО М.В. Рыжакова, которая состоит в следующем: не возвращаясь непосредственно к национально-региональному компоненту стандарта или к нему же в рамках основной образовательной программы, прописать право субъектов РФ на участие в формировании содержания образования в статье 29 базового Закона РФ «Об образовании».

В заключение процитирую фрагмент собственного выступления по мотивам голосований при принятии закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта» в третьем чтении 14 ноября 2007 г.: *«Когда закон обсуждался в комитете, представители профильного министерства... говорили, что... взяли за основу опыт Запада. Сообщаю, что опыт Запада нужно брать ... хороший. Например, во Франции стандарт утверждается законом, поэтому качество школьного образования там довольно высокое (правда, по математике ниже..., чем в России). А что касается Соединённых Штатов Америки, которые почти всегда берутся за образец, то лет шесть назад... в штате Коннектикут, наиболее «продвинутом» в образовательном смысле в Соединённых Штатах Америки, комиссар по образованию этого штата мне говорил буквально следующее: вам хорошо, у вас есть на уровне государства образовательные стандарты, поэтому ваше школьное образование более качественное.*

Сообщаю вам, коллеги, что с принятием этого закона тех стандартов, которым завидовал комиссар штата Коннектикут, у нас больше не будет».

⁷⁰² Иными словами, Думе предлагается исполнять Конституцию и собственный Регламент.

⁷⁰³ На сей раз парламенту напоминают о его конституционных правах.