

РАЗДЕЛ VI. ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОГНОЗЫ

Глава 17. Российское образование 2009 - 2011: политика кризиса или кризис политики?

*Такого кризиса
Не видел белый свет.
Капец уж близится,
А кризиса всё нет!*

Эти иронические строки, опубликованные в одной из газет, вполне отражали отношение российской политической элиты к отечественной экономической ситуации примерно до середины ноября 2008 г. В официальных заявлениях большинства руководителей государства страна неизменно изображалась как «тихая гавань» на фоне бушующих в мире кризисных «штормов». Населению всё это время внушали, что финансовая «подушка безопасности» в виде Резервного (бывшего Стабилизационного) фонда и валютных резервов Центробанка гарантирует гражданам стабильность и благополучие, независимо от мировых процессов.

Вот что говорил, например, вице-премьер РФ, министр финансов А. Кудрин 26 февраля 2008 г. в интервью журналу «Итоги»: *«Никаких — ни банковских, ни бюджетных, ни валютных — кризисов у нас нет и в обозримой перспективе быть не может. Потому что фундаментальные макроэкономические, финансовые, денежно-кредитные основы развития качественные и надежные»*. Двумя неделями ранее, 12 февраля 2008 г. глава Минэкономразвития Э. Набиуллина высказывалась в том же стиле: *«Фундаментальные факторы развития экономики достаточно стабильны. Есть все условия, чтобы экономический рост продолжался»*. 18 марта 2008 г. помощник Президента РФ А. Дворкович заявлял: *«Считаю, что полностью в силах России, как государственных органов, так и представителей бизнес-сообщества, предотвратить возникновение и расширение кризисных явлений. Нет опасений получить кризисную ситуацию ни в ближайшие месяцы, ни в более долгосрочной перспективе, когда будут создаваться инструменты дальнейшего устойчивого развития экономики»*. И даже 29 октября 2008 г. он убеждал население: *«Сегодня у ЦБ есть достаточно ресурсов, чтобы не допустить девальвации рубля. Ее не будет. И сильно заблуждаются те, кто пытается играть на (возможной) девальвации рубля. Даже при более низких ценах на нефть мы не ожидаем падения рубля»*⁸⁵⁰.

Соответственно, тиражируя подобную позицию, часть руководителей субъектов РФ объявляли, что кризис поражает лишь те области, где правят плохие губернаторы (президенты), а потому в регионе X его по определению быть не может.

Всё это было тем более странно, что к тому времени А. Илларионов – экс-советник экс-президента России – уже публично заявил о том, что в некоторых отраслях промышленности страна получила спад, какого не имела со времён Великой Отечественной войны⁸⁵¹. При этом А. Илларионов был неточен: как уже упоминалось, экономическая катастрофа начала 1990-х гг. по своей глубине превосходила падение производства в 1941 - 1945 гг. Однако общей картины это не меняет⁸⁵².

⁸⁵⁰ 32 и 5. Курс доллара ставит рекорды благодаря дефициту бюджета России // Новая газета. – 2009. – 19 января. – № 4

⁸⁵¹ В начале 2009 г. заявления А. Илларионова были частично подтверждены и официальной статистикой. Так, в январе 2009 г. промышленное производство в России по сравнению с январём 2008 г. упало на 16%, а продажи отечественных автомобилей в январе-феврале 2009 г. сократились на 2/3 – 3/4

⁸⁵² В данном разделе книги автор будет пытаться избегать конкретных экономических показателей глубины и динамики экономического кризиса, поскольку, судя по всему, они изменяются быстрее, чем продвигается работа над завершением рукописи и её публикацией.

Идеологическая (но не фактическая) ситуация принципиально изменилась после выступления Председателя Правительства РФ В. Путина на съезде «Единой России» 20 ноября 2008 г. Кризис в стране был признан, а главным направлением работы электронных СМИ в этом отношении стало не столько его замалчивание, сколько поиск его виновников вне России. Последние были найдены легко и не без некоторых оснований – ипотечная и вообще кредитная пирамида в США (в просторечных штампах – «дядя Сэм»). Народу же в афористической форме сообщили половину правды: хотели интегрироваться в мировую экономику – получайте!

Более того, после официального признания кризиса в России отечественные финансово-экономические власти не только резко сменили тон, но даже стали лидерами по мрачности прогнозов. Так, первый заместитель председателя правительства И. Шувалов 30 января 2009 г. в Госдуме высказал предположение, что кризис продлится три года. Позднее заместитель министра финансов Т. Нестеренко заявила, что деньги Резервного фонда могут закончиться ещё в 2009 г. И, наконец, всех превзошёл министр финансов А. Кудрин, утверждавший, что столь благоприятной внешней экономической конъюнктуры в отношении цен на энергоносители, какая была в начале 2000-х гг., может не сложиться ещё полвека. Впрочем, подобно официальному оптимизму в канун кризиса, официальная мрачность прогноза может иметь функциональный характер, означая призывы к предельно жёсткой экономии.

§ 1. Кризис с «национальной спецификой»

Оставляя в стороне вопросы о том, почему демократия в России абсолютно «суверенная», а кризис – исключительно мировой, а также, почему первая не спасла нас от второго, остановимся вкратце на самых общих особенностях отечественного социально-экономического кризиса, оказывающих и (или) способных оказать непосредственное влияние на образовательную систему и образовательную политику государства.

Совершенно очевидно, что, во-первых, кризисы – это закон развития рыночной экономики (капитализма). Они регулярно поражают эту экономику с середины XIX в. От того, что в современной России официально термин «капитализм» стараются не употреблять, мало что меняется. И хотя с 1950-х гг. прошлого века эта общественная система в наиболее развитых странах вступила в новую стадию – стадию социального капитализма – марксовских экономических циклов, включающих в себя кризисы, никто не отменял и, есть основания предполагать, в обозримой перспективе не отменит. В этом смысле российское население, избравшее в 1991 г. президентом страны Б. Ельцина, а вместе с тем (чаще всего это не осознавая) и соответствующий путь общественного развития, на самом деле пожинает плоды собственного выбора.

Во-вторых, кризис действительно имеет мировой характер, а российская экономика гораздо более интегрирована в мировую, чем в советский период. И в этом смысле использованный лидером страны старый афоризм «За что боролись – на то и напоролись» содержит в себе долю истины.

В-третьих, непосредственным источником кризиса и его пусковым механизмом действительно стал гигантский «пузырь» американской ипотечной системы и системы кредитования вообще. Отечественная и мировая печать ищет конкретных виновников то в лице нобелевских лауреатов, которые разработали концепцию, позволявшую смешивать «хорошие» кредиты с «плохими» и производить деньги «из воздуха», то в лице финансовых спекулянтов, построивших эту «пирамиду» на практике.

Однако повторение подобных азбучных истин не приближает исследователя и практика к ответу на три ключевых вопроса:

- 1) в чём состоят особенности отечественного социально-экономического кризиса?
- 2) какой именно характер имеет кризис мировой экономики?
- 3) каковы должны быть пути преодоления кризиса в России и, соответственно, посткризисные перспективы нашей страны?

Позволю себе сформулировать по этим вопросам некоторые соображения, по необходимости гипотетические.

1. С точки зрения интересующей нас темы заслуживают внимания, как минимум, две **особенности отечественного кризиса** по сравнению с его проявлениями в странах с наиболее развитой экономикой.

Во-первых, *к началу 2008 г. Россия всё ещё не вполне преодолела последствия множественных революционных катастроф начала 1990-х гг.* и, в частности, катастроф экономической, социальной и демографической.

Хотя министр финансов А. Кудрин утверждал, что к 2007 г. по общему объёму ВВП Россия вышла на уровень 1990 г., по мнению экс-советника экс-президента страны А. Илларионова, ВВП в 2006 г. составил лишь 85% от уровня 1990 г. – главным образом, за счёт высоких мировых цен на нефть и газ. При этом ВВП современной России меньше, чем в любой из стран «восьмёрки», вдвое меньше, чем в Индии, и вчетверо меньше, чем в Китае. 20 лет назад все эти страны, за исключением США, значительно отставали от СССР.

Показатели, характеризующие физические объёмы производства, значительно хуже. Хотя в предкризисный период страна переживала строительный бум, в 2006 г. было построено около 50 млн кв.м жилья, тогда как в 1990 г. – 76 млн кв.м. В докладе Департамента оборонных отраслей промышленности Министерства промышленности и

энергетики России отмечалось, что в стране треть оборонных предприятий – банкроты, 80% их мощностей устарели.

Массив данных на эту тему можно без труда увеличить. Другими словами, в данном случае мы имеем кризис в кризисе: при незавершённости кризиса, связанного с разрушением «старой» системы и её заменой «новой», сама эта «новая» система переживает кризис собственного циклического развития.

Во-вторых, на взгляд автора, *глубина и форма* протекания социально-экономического кризиса во многом были заданы предшествующей политикой правительства, прежде всего, *политикой «стерилизации» доходов от нефти и создания Стабилизационного фонда*. В защиту этого тезиса можно привести, как минимум, следующие аргументы:

- поскольку в период «золотого дождя» нефтегазовых доходов отечественная экономика не была модернизирована и остаётся сырьевой⁸⁵³ в значительно большей мере, чем советская; поскольку именно сырьевые отрасли экономики в период кризиса оказались подвержены наибольшему спаду – по этим причинам последствия кризиса для России окажутся значительно тяжелее, чем, например, для Китая с его производящей экономической системой. Первоначально Международный валютный фонд прогнозировал рост российской экономики в 2009 г. на уровне 3%, а китайской – на уровне 8%. Позднее стало очевидно, что Китай сохранит рост в меньшем объёме, тогда как Россия получит полноценную рецессию⁸⁵⁴.

Вывод о слабости сырьевой экономики подтверждён данными Росстата за первый квартал 2009 г., согласно которым падение производства в Российской Федерации в этот период оказалось самым глубоким среди всех стран «большой Восьмёрки» – 9,5% ВВП. Для сравнения: в США – стране-родоначальнице кризиса – 2,6%, во Франции – 3,2%, в Германии – 6,9%. ВВП Китая, напротив, вырос на 6,1%.

Согласно данным швейцарской бизнес-школы IMD⁸⁵⁵, стресс-тест на устойчивость экономики к кризису дал России 51-е место среди 57 исследованных стран. Ниже РФ в рейтинге оказались только Венгрия, Хорватия, Румыния, Украина, Аргентина и Венесуэла. Соответственно, Индия оказалась на 13-м месте, Китай – на 18-м, а США – на 28-м. Среди стран бывшего СССР места в рейтинге выше России заняли Казахстан (27 место), Литва (41-е) и Эстония (43-е);

- так называемая «подушка безопасности», о которой так долго говорили в России, в значительной её части превратилась в «пух и перья», причём в обеих её ипостасях. Золотовалютные запасы уже к началу 2009 г. сократились примерно на треть. Резервный же фонд, по экспертным оценкам, будет растрочен в течение полутора – двух лет, тогда как первый заместитель Председателя Правительства И. Шувалов прогнозирует продолжительность кризиса в три года⁸⁵⁶;

- в канун кризиса иностранные долги российских предприятий по объёму примерно равнялись золотовалютным запасам Центрального банка. Это совпадение не случайно и стало результатом следующих процессов. Россия вывозила финансовые ресурсы за рубеж, обращая их в иностранные ценные бумаги, в лучшем случае под 3-4% годовых. Параллельно, поскольку таких ресурсов в стране не хватало, отечественные предприятия занимали деньги у иностранных банков, но уже под 8-12%. Иностранные банки зарабатывали на этом значительные средства, а российские предприятия несли убытки.

⁸⁵³ Известный политолог Д. Орешкин назвал её экономикой керосиновой лавки

⁸⁵⁴ В кулуарах даже очень высокопоставленные российские представители власти признают, что вложение отечественных денег в американские ценные бумаги в условиях, когда они в значительной степени обесценились, было ошибкой. Тем не менее, злые языки рассказывают, что на каком-то из узких совещаний Алексей Кудрин в присутствии бизнесменов жёстко заявил: меня критикуют, что не давали денег, но если бы эти деньги дали, их бы разворовали, и не было бы денег ни в виде «подушки безопасности», ни в экономике страны.

⁸⁵⁵ www.lbudget.ru/news/?nid=981

⁸⁵⁶ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 2009. – 30 января

Темпы экономического развития искусственно замедлялись по сравнению с теми, какими они могли быть, если бы в стране существовал дешёвый кредит. Но как только экономический кризис начался в США, иностранные деньги из России стали стремительно утекать. Соответственно, государству пришлось, с одной стороны, частично гасить долги предприятий с государственным участием, а с другой – делать то, что следовало делать с самого начала – кредитовать отечественную экономику из отечественных ресурсов;

• нефtedоллары (и газодоллары), вложенные в иностранные ценные бумаги, оказались под угрозой, ибо последние значительно обесценились (например, ценные бумаги Fannie Mae и Freddie Mac).

Понятно, что если бы страна вкладывала дополнительные доходы бюджета в развитие экономики и человеческого потенциала, эта экономика стала бы более производящей, а Россия, подобно Китаю, получила бы шанс избежать рецессии, отделившись замедлением темпов экономического роста.

Отметим, что, по мнению ряда экспертов, отечественный кризис продлится дольше, чем на Западе. Как уже отмечалось, он порождён двумя главными факторами внешнего характера, ставшими таковыми, однако, вследствие определённой экономической политики самой российской правящей элиты: падение цен на нефть и прекращением поступления дешёвых иностранных кредитов на отечественный финансовый рынок. Соответственно, для того, чтобы высокие цены на нефть и дешёвый иностранный кредит вновь превратились в факторы экономического роста, кризис должен быть сначала преодолен на Западе. Поэтому восстановление российской экономики явно будет происходить с отставанием, как минимум, на год-полтора от индустриально развитых стран.

2. Поскольку действительный характер и сущность общественного процесса в большинстве случаев можно оценить лишь тогда, когда он уже завершён, однозначно оценить *характер и последствия происходящего кризиса* в настоящее время практически невозможно. По этому поводу в литературе чаще всего обсуждаются четыре версии происходящего:

1) классический кризис перепроизводства (марксовский кризис), связанный со сравнительно коротким циклом экономического развития;

2) кризис прежней технологической базы развития (кондратьевский кризис), завершающий длинную волну экономических колебаний;

3) кризис экономики, основанной на знаниях;

4) кризис капитализма как общественной системы.

На взгляд автора, наименее убедительной является третья версия. Во-первых, потому, что смешивание по псевдонаучным рецептам «хороших» и «плохих» кредитов – вовсе не то же самое, что экономика знаний. Во-вторых, как уже отмечалось, наибольшему падению подверглись именно сырьевые, а не высокотехнологичные производства. Наконец, в-третьих, подобная версия кризиса противоречила бы общей тенденции экономического прогресса, связанной с повышением технологического уровня экономики.

Вероятность четвёртой версии также не слишком высока: разумеется, капитализм как общественная система рано или поздно уступит место новому общественному строю, как это происходило и с его предшественниками; однако, как представляется, современный кризис он переживёт, хотя прежним уже не будет. Во всяком случае, перерастание «социального капитализма» в какую-то новую его стадию или в т.н. посткапитализм существенно вероятнее, чем в принципиально новую общественную систему.

Версия первая представляется очевидной, но вряд ли достаточной. Тот факт, что современный кризис, подобно «великой депрессии» 1930-х гг., возник в результате длительного роста производства и потребления, в значительной степени имевшего

спекулятивный характер, вряд ли может вызывать сомнения. Вместе с тем, судя по прогнозам экспертов, этот кризис будет много глубже и значительно длительнее его ближайших предшественников. Наряду с другими факторами, это позволяет предполагать, что в данном случае мы имеем совпадение окончания сразу двух экономических циклов: короткого (марксовского) и длинного (кондратьевского).

Существует, например, гипотеза, согласно которой нефть и газ в качестве базиса развития современной экономики после этого кризиса будут более интенсивно вытесняться другими энергетическими основаниями. Если это произойдёт, кризис в долгосрочной перспективе пойдёт на пользу миру, а в краткосрочной – во вред России.

3. По поводу *путей выхода из кризиса и перспектив посткризисного развития* также существуют самые разнообразные мнения. Дискутируются, например, вопросы о создании новой мировой резервной валюты (или резервных валют), о формировании наднациональных органов управления экономикой и т.п. При этом, как ни странно, на уровне деклараций в России власть и оппозиция, а также эксперты различных направлений едины в том, что антикризисная стратегия должна заключаться не только в выживании, но и в использовании самого кризиса для формирования высокотехнологичного инновационного производства. Иное дело, что лучшее время для такой перестройки руководством страны было упущено и, скорее всего, в обозримой перспективе столь благоприятной экономической конъюнктуры уже не будет.

Понятно, что в создании инновационной экономики образованию и науке принадлежит ключевая (или одна из ключевых) роль.

§ 2. Политика кризиса или кризис политики?

Ситуации, когда в условиях кризиса напуганная им власть своими неуклюжими действиями этот кризис усиливает, хорошо известны в истории. Однако российская образовательная политика вправе претендовать на уникальность: здесь один кризис предшествовал другому. Уточняю: запрограммированный предшествующими действиями власти кризис отечественной образовательной политики, независимо от мировой рецессии, должен был прийти на 2009 г.

*2.1. Хроника объявленного кризиса*⁸⁵⁷

В отличие от экономического кризиса, кризис в образовательной политике никак нельзя считать неожиданным. Более того, он принадлежит к тем событиям, которые задолго до наступления отбрасывали вперёд свою тень. Представители образовательно-политической оппозиции и, в частности, движение «Образование – для всех» предупреждали об этом гражданское общество ещё в августе – начале сентября 2008 г. Вот лишь некоторые тому доказательства.

Именно в августе 2008 г. автором этих строк была подготовлена публикация под заголовком «Вот тебе, бабушка, и Кудрин день!»⁸⁵⁸. В ней высказывалась тревога по поводу намерений Минфина впервые в постсоветской истории отказаться выделять средства в федеральном бюджете на повышение заработной платы интеллигенции в регионах. И это несмотря на планировавшийся тогда профицит бюджета в объёме 1,9 трлн. рублей.

В начале сентября министру образования и науки А. Фурсенко был направлен подготовленный автором депутатский запрос, озаглавленный перефразированной цитатой из президента Д. Медведева: «Не надо кошмарить образование»⁸⁵⁹. Запрос содержал острую критику предложенного Министром сокращения общего числа отечественных вузов – в 5 - 7 раз, а также 16 вопросов по поводу того, как предполагается решать связанные с таким сокращением проблемы.

Одновременно в журнал «Ректор вуза» была направлена опубликованная позднее статья «Образовательная политика в 2009 г.: «попятный триатлон»?»⁸⁶⁰. Поскольку в статье анализировались процессы в высшем образовании, под попятным триатлоном автор понимал, соответственно, последствия введения обязательного ЕГЭ, принудительный перевод высшего образования на двухуровневую структуру и всё то же предложение Министра о многократном сокращении числа вузов в стране.

Наконец, в середине сентября в Интернете начался сбор подписей под написанным автором обращением «Отведём четыре удара»⁸⁶¹. В нём все четыре перечисленные выше угрозы дестабилизации образовательной системы – от отсутствия «зарплатных» денег в федеральном бюджете до угрозы «обвального» сокращения вузов – были сведены вместе.

Повторю: даже в случае реализации прогнозов правительства насчёт России как «тихой гавани», недоступной экономическим «штормам», кризис отечественного образования как результат его контрреформы в 2009 г. был запрограммирован.

2.2. «Российское образование на пороге пятикратного кризиса»

⁸⁵⁷ При желании читатель может провести аналогию с повестью Габриеля Гарсиа Маркеса «Хроника объявленной смерти»

⁸⁵⁸ См. в приложении к настоящему изданию

⁸⁵⁹ См. там же

⁸⁶⁰ Ректор вуза. – 2008. – № 11 – С. 12-18

⁸⁶¹ См. в приложении к настоящему изданию

Так называлась Аналитическая записка, подготовленная научным руководителем МЭСИ и ректором консорциума «Электронный университет» В.П. Тихомировым вместе с автором этих строк. 28 января 2009 г. она была передана Президенту РФ Д.А. Медведеву руководителями фракции КПрФ Г.А. Зюгановым и И.И. Мельниковым. Записка имела подзаголовок «Анализ ситуации и предложения Президенту РФ в целях предотвращения эскалации экономического кризиса до уровня социального и политического».

Предлагаю вниманию читателя эту Аналитическую записку, отредактированную для публикации, с краткими комментариями.

«1. Влияние экономического кризиса на систему образования РФ»

1.1. Согласно экспертным оценкам, в результате снижения платёжеспособности населения (вследствие сокращения ВВП, спада производства, роста безработицы и неполной занятости и т.п.) до 25% обучающихся на внебюджетной основе в государственных и негосударственных образовательных учреждениях не смогут оплачивать образование. Учитывая тот факт, что в Российской Федерации на внебюджетной основе в государственных вузах обучается примерно 3 млн. 365 тыс. студентов вузов, до 840 тыс. молодых людей вынуждены будут их покинуть. В свою очередь, сокращение доходов подорвёт материальную базу не только негосударственных учебных заведений, но и большинства государственных вузов.

1.2. В настоящее время происходит снижение бюджетного финансирования государственных вузов по статье «Увеличение стоимости основных средств» примерно на 7%, что прямо сказывается на общем уровне их доходов⁸⁶².

1.3. За счёт сокращения внебюджетных источников финансирования резко снизились инвестиции в инновационное развитие высших и средних профессиональных учебных заведений.

1.4. Наибольшие трудности испытывает негосударственный сектор образования. Бюджетное финансирование здесь отсутствует, а сокращение числа студентов в результате снижения платёжеспособности населения может оказаться более высоким – по экспертным оценкам, до 30%. В результате обучение оставшихся студентов окажется убыточным. Соответственно, наиболее эффективным с экономической точки зрения станет банкротство учреждений. Учитывая, что в настоящее время в негосударственных вузах обучается 1 млн. 253 тыс. студентов, могут потерять учебные места до 70% от общего их числа – т.е. до 875 тыс. человек⁸⁶³.

1.5. Согласно заявлению министра образования и науки А. Фурсенко, в текущем году не смогут трудоустроиться около 100 тыс. выпускников вузов. По мнению многих экспертов, этот прогноз явно занижен⁸⁶⁴.

1.6. Поскольку сокращение числа студентов будет проходить на фоне роста безработицы и они окажутся «на улице», есть все основания ожидать массового ухода молодёжи в криминал, в радикальные антисоциальные группировки (скинхеды и т.п.), а также в число участников массовых акций протеста парламентской и особенно внепарламентской оппозиции.

2. Образовательные последствия демографического кризиса

2.1. Сокращение числа выпускников средней школы в последние годы выглядит и прогнозируется следующим образом: 2007 – 1,102 млн., 2008 – 981 тыс., 2009 – 930 тыс., 2010 – 808 тыс. (73,3% к уровню 2007 г.).

⁸⁶² В момент передачи Аналитической записки новые параметры расходов на образование федерального бюджета-2009 ещё не были предложены правительством.

⁸⁶³ Такой сценарий развития событий «озвучивался» ректорами негосударственных вузов на совместном заседании представителей четырёх экспертных советов думского Комитета по образованию в Российском новом университете 20 января 2009 г.

⁸⁶⁴ По сообщению газеты «Коммерсантъ» № 32 от 21 февраля 2009 г., ректор Высшей школы экономики Я. Кузьминов в рамках экспертной группы при Первом заместителе Председателя Правительства РФ И. Шувалове давал другие прогнозы – около 200 тыс. человек

2.2. Наряду с другими факторами, это сокращение резко снижает приток внебюджетных студентов, а, следовательно, средств на развитие вузов и ссузов, и тем самым вызывает стагнацию такого развития.

2.3. В условиях подушевого финансирования и сокращения притока внебюджетных средств значительно снизится занятость в сфере образования. Хотя сокращение работников будет происходить медленнее, чем обучающихся, оно станет существенным фактором увеличения безработицы в стране.

3. Новый порядок приёма в вузы и ссузы как фактор кризиса (последствия ЕГЭ и др.).

3.1. В 2009 г. в полном объёме вступает в силу Федеральный закон от 09.02.2007 № 17-ФЗ об обязательности единого государственного экзамена (ЕГЭ). Однако новые правила приёма в высшие и средние профессиональные учебные заведения обнародованы лишь 23 января 2009 г. При этом Минобрнауки установлен иной, чем прежде, перечень экзаменов, необходимых для поступления в вузы по многим специальностям (например, по специальности «менеджмент» – физика вместо информатики). В свою очередь, абитуриенты обязаны написать заявления о сдаче ЕГЭ по избранным дисциплинам до 1 марта – т.е. в месячный срок. Понятно, что всё это резко снизит возможности абитуриентов и увеличит число молодых людей вне вузовских аудиторий.

3.2. Министр образования и науки А. Фурсенко публично согласился с экспертными оценками, согласно которым 10-12% выпускников школ не смогут сдать ЕГЭ и не получают аттестатов. По мнению экспертов Рособрнадзора, этот показатель составит около 5%. Однако он может оказаться и выше: в 2008 г. ЕГЭ по русскому языку не сдали около 11% выпускников, по математике – около 23%, по литературе – 25,5%. Если принять в качестве средних прогнозы, с которыми согласился А. Фурсенко, около 100 тыс. выпускников школ в 2009 г. не получают аттестатов. Они не смогут продолжить образование нигде, кроме ПТУ на базе 9 классов. Трудоустройство же без документа об образовании невозможно в принципе.

3.3. В последнее время приняты законодательные решения об освобождении от обязательного ЕГЭ при поступлении в ссузы и вузы следующих лиц:

- получающих второе высшее образование;
- получающих высшее образование на базе среднего профессионального по сокращённым образовательным программам;
- иностранных граждан.

Тем не менее при поступлении в ссузы или вузы вынуждены будут сдавать ЕГЭ:

- выпускники школ, учреждений НПО и ссузов, получившие документ об образовании до 2009 г.⁸⁶⁵;

- военнослужащие, заканчивающие срочную службу весной 2009 г.⁸⁶⁶;

• выпускники вечерних (очно-заочных) школ. По мнению педагогов, работающих в таких школах, следует ожидать массового оттока обучающихся: если документ об образовании получить почти невозможно, зачем тратить время на школу?

Противоречия между ФЗ № 194 об обязательном среднем образовании и ФЗ № 17 об обязательности ЕГЭ очевидны.

⁸⁶⁵ Намерения Минобрнауки освободить от ЕГЭ абитуриентов, которые получили полное среднее образование до 2009 г., но лишь при поступлении на вечерние и заочные отделения вузов и ссузов, были «озвучены» заместителем Министра образования и науки РФ И. Калиной лишь в феврале, т.е. спустя несколько недель после передачи данной записки Президенту РФ. Соответствующий Приказ Министра образования и науки от 24 февраля 2009 г. № 58 «О внесении изменений в приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 26 декабря 2008 г. № 396 «Об утверждении Порядка приема граждан в государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования на 2009/2010 учебный год» зарегистрирован в Минюсте РФ 18 марта 2009 г.

⁸⁶⁶ Около 260 тыс. человек. Те же 130 тыс. «срочников», которые закончат службу осенью 2009 г., вынуждены будут ждать ЕГЭ до следующего лета

С учётом того, что все эти категории граждан не готовились к ЕГЭ, их шансы успешно сдать вступительные испытания в такой форме минимальны.

По оценкам экспертов, только в 2009 г. по этой причине не смогут поступить в вузы до полумиллиона человек, а потенциально в следующие годы – многие миллионы.

4. Политика Министерства образования и науки (МОН) РФ как фактор кризиса

Помимо изменений правил приёма, связанных с ЕГЭ, фактором кризиса могут выступать следующие аспекты политики МОН РФ.

4.1. Развёрнутая в последние годы и не опирающаяся на серьёзные исследования критика деятельности российских вузов, в т.ч. призывы к их массовому сокращению. Наибольшую известность в этой связи приобрело заявление Министра А. Фурсенко 24 июля 2008 г. в Московском инженерно-физическом институте о необходимости снижения числа вузов в России примерно с 1 тыс. до 150-200. В последующих заявлениях Министра менялись показатели не только числа вузов, которые должны сохраниться, но и количества действующих высших учебных заведений (что говорит о качестве министерской образовательной статистики). Однако линия оставалась прежней.

Между тем в Австралии 1 вуз приходится на 52 тыс. граждан, в Бельгии – на 55 тыс., а в России – на 130,5 тыс., включая и государственные, и частные вузы. Правда, в бразильских вузах обучается, как правило, от 100 до 270 тыс. студентов. При такой модели в России должно остаться 30-75 вузов, однако о качестве образования придётся забыть⁸⁶⁷.

Кстати, именно 150 вузов в России действовали накануне 1917 г. Но население составляло 91 млн. человек, и половина его была неграмотной⁸⁶⁸. Вряд ли спустя почти 100 лет следует возвращаться к этому уровню.

Точно так же представляются сомнительными бесконечные заявления руководства МОН РФ о том, что в России слишком много студентов. Так, по официальным данным, в нашей стране из 1 000 выпускников средней общеобразовательной школы в вузы поступают 554 человека (т.е. 55,4%), тогда как в Латвии 73%, в Литве 72%, в Греции 74%, в США и Швеции – 83%, в Южной Корее 85% (по другим данным – 87,5%), в Финляндии 88%⁸⁶⁹. Вероятно, поэтому экономика Южной Кореи, США или скандинавских стран значительно более инновационная, чем в России.

В настоящее время трудно прогнозировать, сколько студентов предполагает сократить МОН РФ в результате закрытия и реорганизации вузов. Однако в 2009 г. даже 100 тыс. молодых людей, лишённых возможности учиться и работать, могут существенно сказаться на балансе социальной и политической стабильности.

4.2. В результате отказа Минфина в 2009 г. финансировать из федерального бюджета повышение зарплаты педагогических работников в субъектах РФ, в большинстве регионов реальная заработная плата снизится даже с учётом прогнозируемой официальной инфляции (около 13%), но ещё более – с учётом роста цен на товары первой необходимости, в 1,5 - 2 раза превышающего официальную инфляцию.

Помимо этого, введение подушевого финансирования и отраслевой (фактически – региональной или даже муниципальной) системы оплаты труда в образовании приведёт к значительным сокращениям педагогических работников и технического персонала. По экспертным оценкам, такое сокращение может составить до 200 тыс. человек, что станет дополнительным фактором социальной напряжённости⁸⁷⁰.

5. Кризис, созданный «цифровым разрывом»

⁸⁶⁷ Давыдов Ю.С. Сколько вузов нужно России? // Известия Российской академии образования. – 2008. – № 1. – С. 31-39

⁸⁶⁸ Там же

⁸⁶⁹ Там же

⁸⁷⁰ Если в пункте 2.3. речь шла о сокращении персонала в учреждениях профессионального образования, то в данном случае – в учреждениях общего и дошкольного образования, коррекционных образовательных учреждениях и др.

5.1. Одним из путей уменьшения разрушительных последствий экономического кризиса в развитых и развивающихся странах является массовая переподготовка взрослого населения по новым профессиям и специальностям с помощью электронных технологий. В этом случае образовательные услуги доставляются через Интернет в специально создаваемые центры, на рабочие места и прямо в дома. В ряде стран действуют глобальные электронные системы обучения взрослых, запуск которых стимулируется экономическим кризисом⁸⁷¹.

5.2. В России также существуют аналогичные системы обучения (Московский государственный университет экономики, статистики и информатики, Современная гуманитарная академия, Российский новый университет, Международный университет бизнеса и новых технологий, Евразийский открытый институт, Московский государственный индустриальный университет и др.). Однако эти системы не признаны и не поддерживаются государством в лице МОН РФ.

5.3. Между тем в международных рейтингах по различным параметрам развития электронного обучения и готовности к нему Россия занимает в лучшем случае 38 место, а в худшем – 71, причём отставание от развитых стран («цифровой разрыв») с каждым годом увеличивается на 2-3 позиции. Более того, в последние годы со стороны МОН РФ предпринимались усилия для ликвидации наработок в области электронного обучения, способные сократить «цифровой разрыв»: фактический запрет сетевых экстерриториальных структур, филиалов, представительств университетов, реализующих обучение в режиме информационно-коммуникационных образовательных технологий.

5.4. В результате в современной России ежегодно переподготовку и переобучение проходят примерно 2,5% работников, тогда как развитые страны переобучают 50-60% и ставят задачу довести этот показатель до 80%⁸⁷².

Между тем, на базе электронного обучения и информационно-коммуникационных технологий только в 2009 г. можно было бы переподготовить от 1,5 до 2,5 млн. взрослого населения России, что позволило бы значительно уменьшить безработицу и связанную с нею социальную и политическую напряжённость.

Выводы

I. По оценкам экспертов, в результате действия всех перечисленных и иных факторов в 2009 г. «на улице» (т.е. без возможности работы и получения образования) могут оказаться до 2,5 млн. молодых людей. Как показывает опыт преодоления кризисов в других странах, начиная от «нового курса» Ф. Рузвельта, эта часть населения в период кризиса может и должна быть занята в системе образования.

II. Искусственная эскалация экономического кризиса средствами образовательной политики недопустима, поскольку может превратить его в кризис социальный, а затем и политический. Международный опыт (Греция, Болгария, Франция, отчасти – Прибалтика) показывает, что именно студенчество может сыграть роль «детонатора» политического процесса в нестабильной экономической ситуации».

Прервём на некоторое время цитирование Аналитической записки, однако лишь для того, чтобы вернуться к ней при рассмотрении антикризисных программ. Пока же отметим лишь парадоксальную инверсию стремлений власти и оппозиции в сфере образовательной политики. Действительно, как, наверняка, заметил читатель, авторы записки о пятикратном кризисе прямо предупреждали верховную власть об основных факторах роста социальной напряжённости и призывали её эту напряжённость погасить. Напротив, часть высокопоставленных правительственных чиновников, включая Министра А. Фурсенко, с упорством, достойным лучшего применения, настаивали на проведении тех мер, которые способны были вызвать кризис в образовании без всякого кризиса в экономике, по крайней мере, на проведении большей части этих мер.

⁸⁷¹ Подробнее см. § 3 главы 15

⁸⁷² Как уже отмечалось в § 1 главы 15, оценки российского Президента в этом отношении были более благоприятны для отечественного образования.

§ 3. Выход из кризиса: программы и позиции

«Не так страшен кризис, как антикризисные меры». В этом популярном афоризме, как часто бывает в подобных случаях, заключена лишь доля шутки, а остальное – правда. И действительно, точкой бифуркации является не только революционный кризис⁸⁷³, но и другие типы кризисных исторических ситуаций. Соответственно, в подобных ситуациях возникает масса разнообразных предложений по поводу путей преодоления кризиса, причём в различных направлениях, соответствующих как определённым социально-экономическим парадигмам, так и групповым интересам.

Например, китайская программа выхода из кризиса, разработанная гораздо более детально, чем «план Обамы», предполагает выделение большей части средств на прямую поддержку не рабочих и крестьян (как можно было бы предполагать по названию правящей партии), но малого и среднего бизнеса. Власти полагают такое решение оптимальным с технической и социальной точек зрения: именно в этом секторе экономики быстрее всего создаются ВВП, налоговая база бюджета и рабочие места. Тем самым это оказывается и помощью малообеспеченным слоям населения.

«План Обамы» хорошо известен и во многом связан с перераспределением налоговой нагрузки от наиболее обеспеченных слоёв населения к средним и малообеспеченным, а также с развитием новых источников энергии и социальной сферы.

Что касается российской антикризисной программы, то, на взгляд автора, она отличается гораздо большей «правизной» по сравнению не только с китайской, но и американской.

Во-первых, основная часть средств выделяется на поддержку банковского сектора либо крупного бизнеса (чаще всего, аффилированного с властью). Утверждённый правительством и опубликованный в Интернете список таких компаний вызывает вопросы, с одной стороны, по поводу его состава, а с другой – по поводу того, не дешевле ли было оказать помощь напрямую работникам, а не крупным неповоротливым структурам.

Во-вторых, никаких мер по перераспределению налогового бремени в пользу средних и малообеспеченных слоёв российская программа не предусматривает.

Вернёмся, однако, к антикризисным программам в области образования, начав с первой из них, представленной, как помнит читатель, Президенту России 28 января 2009 г. лидерами думской фракции КПРФ.

3.1. Российское образование: АКМ-9.9

20 марта 2009 г., выступая на IX съезде ректоров, автор изложил с небольшими вариациями идеи цитированной выше Аналитической записки, публицистически озаглавив свою речь «Российское образование: АКМ-9.9», т.е. 9 антикризисных мер в 2009 г. Именно такое количество предложений содержалось и в записке. Продолжим ее цитирование и краткие комментарии.

«Предложения

I. В течение первого квартала 2009 г. принять специальную государственную программу антикризисных мер в образовательной политике, в том числе:

I.1. По аналогии с банковским сектором и определёнными правительством экономическими структурами, оказать финансовую поддержку системе образования. Прежде всего – студентам, обучающимся на внебюджетной основе или намеревающимся начать такое обучение в 2009 г.

⁸⁷³ О чём речь шла в главе 2.

Наиболее экономичной формой такой поддержки могли бы стать беспроцентные возвратные субсидии на обучение в период кризиса в государственных и аккредитованных негосударственных учебных заведениях⁸⁷⁴.

I.2. Отказаться от планируемого сокращения в 2009 г. на 2% бюджетного набора в вузы и вернуться к контрольным цифрам приёма 2004 г., т.е. увеличить бюджетный набор примерно на 17%. Это возможно при сохранении уровня финансирования образования, запланированного в федеральном бюджете на текущий год⁸⁷⁵.

I.3. При пересмотре основных параметров бюджета на 2009 г. выделить средства регионам для повышения на 30% заработной платы педагогических работников и работников бюджетной сферы вообще. По расчётам Минфина, сумма должна составить около 500 млрд. рублей. Это, с одной стороны, представляет собой лишь примерно 10% средств, выделяемых на поддержку банковского сектора и определённых правительством экономических структур, а с другой – вряд ли существенно усилит ожидаемую 13-процентную инфляцию. Вместе с тем увеличение доходов низкооплачиваемых «бюджетников» способно поддержать отечественное производство и снизить социальное напряжение.

I.4. По аналогии с уменьшением налоговой нагрузки организациям коммерческого сектора, принять решение о значительном снижении налогового бремени для образовательных организаций и инвесторов образования. Общим принципом могла бы стать формула, используемая в Южной Корее и апробированная в 1990-х гг. в России: освобождение от налогов всех доходов образовательного учреждения, реинвестируемых в образовательный процесс в данном учреждении, включая оплату труда⁸⁷⁶.

I.5. На уровне Правительства РФ принять комплекс решений, обеспечивающих массовое использование технологий электронного обучения в целях повышения квалификации и переподготовки работников, а в особенности безработных на базе учебных заведений, имеющих опыт использования таких технологий⁸⁷⁷.

II. По аналогии с решением о приостановке административной реформы, отказаться на период кризиса от реализации любых мер образовательной политики, способных вызвать социальное напряжение в обществе, в том числе:

II.1. Отложить на три года введение в действие закона № 17-ФЗ, предусматривающего обязательность ЕГЭ;

либо поддержать проект федерального закона № 455479-4 о добровольности ЕГЭ для выпускников и абитуриентов;

либо, по меньшей мере, решить вопрос о праве сдавать экзамены в традиционной форме для всех, получивших документ о среднем общем образовании до 1 января 2009 г., а также для тех, кто будет поступать на вечернее и заочное обучение без отрыва от работы⁸⁷⁸.

II.2. Приостановить на три года любые действия по внеочередной аккредитации государственных и негосударственных профессиональных учебных заведений в связи с

⁸⁷⁴ В более мягкой форме субсидированных образовательных кредитов эта идея вошла затем практически во все антикризисные образовательные программы, включая предложения Президента РФ.

⁸⁷⁵ Первая часть этого предложения (отказ от сокращения бюджетного набора) была принята Минобрнауки, тогда как вторая часть – отвергнута. Между тем, авторы записки рассуждали следующим образом: поскольку с 2004 г. по 2009 г. федеральный бюджет в части образования заметно увеличился, возвращение к уровню набора 2004 г. никак не может помешать учебному процессу, когда этот бюджет был вдвое меньше.

⁸⁷⁶ Позднее эта идея, предложенная автором Госдуме, сначала была отклонена её большинством, а затем в более мягкой форме льготы по налогу на прибыль войдёт в решение профильного Комитета (о чём ниже).

⁸⁷⁷ К моменту окончания работы над этой книгой шансы реализовать данное предложение не вполне ясны, однако (возможно, с подачи Президента РФ) в Минобрнауки явно наметилось улучшение понимания проблемы и отношения к ней.

⁸⁷⁸ Как увидит читатель, Минобрнауки реализовало только последнее предложение, причём в крайне усечённом виде: от ЕГЭ избавлены те, кто получил полное среднее образование до 2009 г., но лишь при поступлении на вечернюю и заочную формы обучения в вузах.

разработкой новых правил такой аккредитации. Аккредитацию проводить по прежним правилам и исключительно в сроки, установленные законом.

II.3. Предложить руководителям федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами образовательной политики, воздержаться от любых заявлений о планах «реформ», вызывающих социальное и политическое напряжение в образовательном сообществе».

Заканчивалась Аналитическая записка оптимистическими утверждениями:

«Предложенные и иные меры в рамках антикризисной программы в области образовательной политики призваны:

- сохранить образовательный потенциал страны как основу её человеческого потенциала;
- не допустить перерастания экономического кризиса в социальный и политический;
- содействовать переходу страны к инновационному типу развития непосредственно после окончания кризиса».

3.2. Президент: более чем умеренность

По свидетельству участника встречи президента с лидерами думских фракций, заместителя Председателя Госдумы И. Мельникова, реакция и главы государства, и первого заместителя руководителя его администрации В. Суркова на Аналитическую записку была позитивной. Оба, в частности, согласились с необходимостью сделать всё возможное, чтобы в период кризиса студенты оставались в аудиториях. Как увидит читатель, эта позиция принципиально расходилась с точкой зрения министра образования и науки А. Фурсенко.

Спустя короткое время, 2 февраля 2009 г. президент Д. Медведев в своём видеоблоге⁸⁷⁹ «озвучил» четыре антикризисных предложения в области высшего образования и поддержки студенчества, которые позднее в основном повторил и конкретизировал на IX Съезде Российского Союза ректоров (РСР) 20 марта 2009 г.⁸⁸⁰ Вот эти предложения.

1. *«в качестве меры поощрения, особенно для тех, кто не способен платить за обучение в нынешних условиях... было бы правильным предусмотреть возможность перевода с... платных мест на бесплатные места, которые гарантированы государством».* Разумеется, подобная практика существовала и прежде, хотя, стараясь сохранить внебюджетные доходы вуза, ректоры не стремились к её расширению. По оценкам самого Президента России, представленным Съезду ректоров, в 2009 г. могут быть переведены на бюджетные места примерно 25 тыс. внебюджетных студентов – при общем их числе в государственных вузах около 3,5 млн. человек, т.е. менее 1%⁸⁸¹. Понятно, что предложенная мера не может существенно сказаться на общей ситуации.

2. *«студенту, который хорошо учится, который проявляет нормальные знания, может быть предоставлен образовательный кредит».* Поддерживая идею образовательного кредитования, нельзя не видеть, что данная формулировка оставляет много вопросов:

- почему кредиты предполагается выдавать лишь тем, кто хорошо учится, а не тем, кто больше нуждается?

⁸⁷⁹ См.: blog.kremlin.ru/post/6/transcript

⁸⁸⁰ См.: www.kremlin.ru/appears/2009/03/20/1633_type63374type63376type82634_214154.shtml

⁸⁸¹ 13 марта 2009 г. заместитель Министра образования и науки РФ В.В. Миклушевский заявил журналистам, что всего вакантных бюджетных мест в вузах свыше 91 тыс., из которых 26 тыс. собираются занимать. Подробнее см. mon.gov.ru/press/reliz/5260

- как скоро будут приняты необходимые решения и в каком объёме выделены средства (ведь после массовых отчислений студентов исправить ситуацию на порядок сложнее, чем до их начала)?

- на каких условиях предполагается выдавать кредиты (сроки, процентная ставка, время начала погашения и т.п.)?

На последний вопрос президент ответил на съезде ректоров, но лишь отчасти: *«Проценты по этим кредитам будут минимальные, а возврат возможен после того, как студент закончит высшее учебное заведение и устроится на работу. Под минимальными процентами сейчас, во всяком случае в том проекте, который есть, имеется в виду возможность за счёт бюджета субсидировать часть кредитной ставки в размере трёх четвертей ставки рефинансирования Центрального банка России, а также возможность возмещения банку невозвращённых сумм в размере до 20 процентов выданных кредитов»*. Тем не менее, условия выдачи и погашения образовательных кредитов и на этот раз были конкретизированы недостаточно.

3. *«зафиксировать высшим учебным заведениям, университетам плату за обучение, не индексируя её пропорционально изменению курса нашей валюты»*. И это вполне справедливо, поскольку защищает студентов, и в конечном счёте соответствует интересам самих вузов – в противном случае они рискуют студентов потерять. Однако и в данном случае остаётся открытым, как минимум, один вопрос: могут ли вузы, не повышая плату за обучение в соответствии с изменениями валютных курсов, индексировать её, например, по уровню инфляции? Если нет, внебюджетное обучение может вскоре оказаться нерентабельным. А в этом случае уже не вузы потеряют студентов, но студенты потеряют вузы, поскольку затраты последних перестанут окупаться⁸⁸².

4. *«мы должны следить за качеством образования. В то же время в настоящий момент важно дать каждому вузу выпутаться из сложной ситуации, продемонстрировать нормальный уровень образования. И в этом случае мы предоставим высшим учебным заведениям возможность ликвидировать те проблемы, которые были выявлены в ходе контроля»*. Эта позиция радикально отличается от упомянутого июльского заявления Министра А. Фурсенко, требовавшего сократить в 5 - 7 раз число вузов России. Причём отличается в лучшую сторону и вполне соответствует предложениям авторов Аналитической записки.

Между прочим, 4 февраля 2009 г. на совместном заседании двух экспертных советов думского Комитета по образованию и экспертов общественного движения «Образование – для всех» удовлетворение участников вызвали заявления руководителя Рособнадзора Л. Гребовой о том, что «резни не будет», и что аккредитацию вузов по новым правилам предполагается производить только в установленные сроки и в штатном режиме. При этом следует иметь в виду одно коренное отличие в позициях сторон: авторы Аналитической записки предлагали в период кризиса новые правила аккредитации не вводить вовсе.

К четырём программным пунктам, «озвученным» в видеоблоге, на Съезде ректоров Президент добавил немного:

- увеличение числа бюджетных мест в магистратуре до 34 тыс., а в аспирантуре – до 29 тыс.⁸⁸³ Это предложение заслуживает поддержки как одно из направлений образовательной политики, однако, затрагивая интересы менее 0,25% студентов, не может иметь существенного значения как антикризисная мера;

⁸⁸² По данным Минобрнауки на март 2009 г., более 300 вузов приняли решение зафиксировать для студентов плату в рублях на весь период обучения.

⁸⁸³ Правительственная программа обещает повышение числа магистрантов с 20 до 35 тыс., а аспирантов с 26 до 29 тыс. См. «Программу антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год», опубликованную в «Российской газете». – 2009. – № 48. – 20 марта

- законопроект, который предусматривает возможность для образовательных и научных организаций создавать малые предприятия. Также представляется весьма важным, однако идёт вразрез с общей концепцией закона «о монетизации».

Впрочем, президент и не утверждал непогрешимость прежних образовательно-политических решений: «это не значит, что всё, что мы делали, в том числе и в законодательном плане, должно восприниматься как «священная корова». Это не значит, что мы не совершаем ошибок. Поэтому мы должны оценить, что было сделано, в том числе и в законодательном поле»⁸⁸⁴. Вряд ли это заявление означает начало пересмотра политики контрреформы образования, однако, не исключено, частичные коррективы могут быть внесены.

3.3. Государственная Дума: вперёд, на очень медленных тормозах?

Вторым по времени (после Президента России) органом государственной власти, который представил антикризисные предложения в области образовательной политики, стала Государственная Дума. 20 февраля 2009 г., в канун Дня защитника Отечества, она приняла специальное **Постановление о Заявлении ГД ФС РФ «О действиях Правительства Российской Федерации, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики»** (далее – Заявление).

Стоит отметить, что образованию в этом достаточно объёмном документе было отведено более чем скромное место: в общей сложности из 61 пункта и подпункта к образовательной политике так или иначе относились лишь 5 позиций (43, 46-49), да и те располагались в последнем разделе «Д» Заявления, озаглавленном «Иные дополнительные меры, в том числе меры адресной государственной поддержки». Что же касается образования как социального института, то ему посвящён лишь один пункт. Цитирую.

«49. Завершение формирования системы образовательного кредитования, в том числе привлечение банков с государственным участием, отмена требования поручительства, увеличение срока возврата кредита, предоставление образовательных кредитов лицам, обучающимся по наиболее востребованным специальностям, с учетом прогнозных потребностей экономики».

Как видит читатель, эта позиция думского Заявления по сути целиком, а по форме почти дословно повторяет предложения президента. Понятно, что ссылка на наиболее востребованные специальности и прогнозные потребности экономики в условиях кризиса значительно обесценивает саму идею образовательного кредитования, а объём выделяемых на эти цели средств эту идею едва ли не хоронит, о чём ниже.

Другие предложения, содержащиеся в думском Заявлении, будучи мерами образовательной политики в широком смысле этого слова, лишь косвенным образом затрагивают интересы образования как особого социального института и имеют весьма отдалённое отношение к антикризисным мерам в собственном смысле этого слова. Вот перечень этих мер.

«43. Оптимизация рациона школьников и более полное обеспечение их молоком и молочной продукцией, в том числе за счет средств, полученных бюджетами субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в виде субвенций».

Очевидно: (1) питание школьников – проблема не только кризисного, но любого времени; (2) молоко и молочная продукция появились в думском Заявлении явно после соответствующего сюжета с участием премьер-министра и министра сельского хозяйства на телевидении. Помимо этого, Государственная Дума третьего, четвёртого и пятого созывов практически ежегодно отклоняла поправки автора, направленные на выделение дополнительных ассигнований из федерального бюджета на питание школьников.

⁸⁸⁴ www.kremlin.ru/appears/2009/03/20/1633_type63374type63376type82634_214154.shtml

«46. Реализация программы ипотечного жилищного кредитования для работников бюджетных учреждений с учетом опыта ипотечного жилищного кредитования военнослужащих».

Работники бюджетной сферы, около половины которых составляют педагогические работники, действительно остро нуждаются в государственной поддержке для улучшения жилищных условий. В большинстве случаев они слишком «богаты», чтобы получить социальное жильё, однако слишком бедны, чтобы расплачиваться по банковскому ипотечному кредиту или даже получить такой кредит. В этом отношении идея о связи между трудовым стажем и уровнем государственной помощи в решении жилищной проблемы может оказаться продуктивной. Однако и данная мера вряд ли относится к антикризисным хотя бы потому, что рассчитана не на годы, а на десятилетия.

«47. Предоставление дополнительных гарантий (квотирование рабочих мест) трудоустройства выпускников образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования, впервые ищущих работу в течение одного года после окончания учебы».

Принадлежность данной меры к числу антикризисных не вызывает сомнений, однако напрашиваются два вопроса. Во-первых, почему квотирование рабочих мест предназначается лишь для тех, кто ищет работу в течение одного года после окончания учёбы (а не двух или трёх)? Во-вторых, почему Госдума до настоящего времени неизменно отклоняла все законопроекты на аналогичную тему?

«48. Включение в страховой стаж нестраховых периодов – периодов обучения по образовательным программам начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального, послевузовского профессионального образования».

Не имея никакого отношения к кризису, эта мера заслуживает безусловной поддержки. Правда, такое предложение в виде законопроектов и поправок к законам вносилось в Государственную Думу многократно, в особенности депутатом О. Дмитриевой и автором этих строк. Однако до настоящего времени оно ни разу не было поддержано на основании формального аргумента о том, что в годы учёбы не производятся отчисления в Пенсионный фонд, а главным образом по причине стремления к экономии средств. Если в период кризиса власть «созрела» для принятия такого решения, значит, как не раз утверждали отечественные либералы, этот период имеет и свои преимущества.

Таким образом, думское большинство на уровне документа палаты в целом не сформулировало сколько-нибудь систематизированной программы антикризисных мер в области образовательной политики. Однако, по крайней мере, на уровне деклараций, оно признало необходимость решения части тех мер социальной поддержки обучающихся и работников образования, которые безусловно отклоняло прежде.

Значительно дальше пошёл думский **Комитет по образованию**, приняв **10 марта 2009 г. специальное решение «О мерах по поддержке системы образования в современных социально-экономических условиях».**

Этот документ представляет безусловный интерес если не с точки зрения его практических последствий, то, во всяком случае, в плане эволюции образовательно-политических позиций «партии власти» в период кризиса. В частности, с точки зрения широты образовательно-политической проблематики он превосходит не только предложения президента, правительства и Госдумы, но и Аналитической записки, подготовленной при участии экспертов общественного движения «Образование – для всех»⁸⁸⁵. Отметим и прокомментируем наиболее важные положения, вошедшие в Решение Комитета.

Среди прочего, в нём рекомендуется Правительству РФ, органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления:

⁸⁸⁵ См. выше

– *«не допускать сокращения бюджетных ассигнований на образование»*. Поскольку разработчики документа знали, что такие сокращения на федеральном уровне предполагаются, это можно рассматривать как проявление более социальной, по сравнению с правительственной, образовательно-политической позиции, хотя её нельзя назвать последовательной: при голосовании за «усечённый» образовательный бюджет ни один член Комитета от правящей партии не решился высказаться против;

– *«провести необходимые мероприятия по организации полноценной летней оздоровительной кампании детей и подростков (в том числе при образовательных учреждениях и по месту жительства) с привлечением студентов»*. Антикризисное содержание данной меры минимально, хотя и направленность позитивна.

Правительству России Комитет рекомендовал:

– *«ускорить формирование системы льготного образовательного кредитования»*. Далее повторяется текст цитированного выше думского Заявления, однако при этом выполняется один шаг назад: кредиты рекомендовано выдавать не просто тем, кто учится по востребованным специальностям, но ещё и имеющим хорошие успехи в учёбе. А это ещё более сокращает число их потенциальных получателей;

– *«рассмотреть вопрос о возможности предоставления беспроцентных возвратных субсидий для получения образования гражданами в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования»*. Как говорили предки, Федот, да не тот! Переместившись, благодаря поправкам автора, из Аналитической записки о пятикратном образовательном кризисе в решение Комитета, это предложение радикально изменило смысл. В записке оно представляло из себя антикризисную меру и было направлено на поддержку всех студентов, обучающихся на внебюджетной основе в государственных и аккредитованных негосударственных вузах. В данном же случае, судя по контексту, речь идёт совсем о другом, а именно: предлагается система «отработки» бюджетных денег, затраченных на студента в период обучения (т.е. своего рода возврат к распределению на экономической основе), либо возвращение соответствующих бюджетных расходов государству выпускником, который откажется работать на указанном месте. Оценка этого предложения может быть произведена лишь с учётом его конкретного наполнения. Однако переосмысленная таким образом мера государственной политики явно перестаёт быть антикризисной;

– *«подготовить законопроект об увеличении размера стипендий с 400 рублей до 800 рублей обучающимся образовательных учреждений начального профессионального образования и среднего профессионального образования, стипендиального фонда высших учебных заведений с 1 сентября 2009 года»*. Заслуживает безусловной поддержки, поскольку: во-первых, речь идёт о студентах из семей с низкими доходами; во-вторых, уровень стипендий в этих учебных заведениях в постсоветский период упал значительно больше, чем в вузах; в-третьих, по этим причинам рост стипендий также должен осуществляться опережающими темпами;

– *«рассмотреть вопрос о возможности льготного налогообложения образовательных учреждений, имеющих государственную аккредитацию, в том числе об освобождении от налога на прибыль средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, реинвестируемых на нужды образования в данном образовательном учреждении»*. Рекомендация восстановления налоговых льгот для образовательных учреждений – крупный шаг вперёд в позиции Комитета, хотя и выраженный в предельно мягкой форме: «рассмотреть вопрос о возможности»;

– *«ускорить внесение в Государственную Думу ... проекта федерального закона, регулирующего отношения в части создания и функционирования студенческих отрядов»*. Эта идея «озвучивалась» задолго до кризиса, однако отчасти её можно отнести к числу антикризисных мер. На взгляд автора, студенческие отряды могут формироваться и действовать и без специального федерального законодательного акта, если только речь не

идёт о налоговых льготах и иных специальных государственных преференциях для участников;

- *«поддержать законодательную инициативу депутатов о закреплении возможности выплаты стипендий студентам вузов очной формы обучения, начиная с первого семестра обучения».* На взгляд автора, вопрос мог быть решён и нормативным актом Минобрнауки, тем более что в советский период и первые годы после него стипендий за первый семестр студентов никто не лишал. Хотя речь идёт о восстановлении элементарной социальной справедливости, в известном смысле и эту меру можно рассматривать как антикризисную;

- *«принять меры по завершению строительства пусковых объектов системы образования, в первую очередь студенческих общежитий и учебно-лабораторных корпусов, при этом предусмотреть при подготовке изменений в федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» выделение финансирования для завершения строительства и ввода в эксплуатацию пусковых объектов системы высшего образования, в первую очередь общежитий и учебно-лабораторных корпусов с высокой степенью строительной готовности (не менее 70%)».* Видимо, эта позиция была предварительно согласована с Министерством, поскольку, выступая на «правительственном часе» в Госдуме 8 мая 2009 г., министр образования и науки А. Фурсенко в качестве одного из достижений образовательной политики назвал переброску для завершения строительства общежитий 3,5 млрд. рублей с других статей «образовательного» бюджета;

- *«рассмотреть вопрос о дополнительных мерах по поддержке молодых преподавателей высших учебных заведений и образовательных учреждений среднего и начального профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию».* Формулировка с двумя степенями неопределённости и одной прямой ошибкой. Помимо того, что отсутствует хотя бы приблизительный перечень мер поддержки, а вопрос о них предлагается лишь рассмотреть, комитет фактически предложил правительству оказать поддержку преподавателям негосударственных, но аккредитованных учебных заведений, что при действующем законодательстве трудно представить себе юридически и технологически.

Среди рекомендаций комитета Министерству образования и науки отметим:

- *«рассмотреть возможность участия негосударственных вузов и вузов, имеющих государственную аккредитацию, в выполнении государственного задания на подготовку специалистов».* Несмотря на предельно осторожную формулировку, эта рекомендация представляет собой существенный шаг вперёд, совпадая с позицией Ассоциации негосударственных вузов и Совета по негосударственному образованию при профильном думском комитете. Строго говоря, она не является антикризисной, ибо представляет собой реализацию принципа равенства организаций различных форм собственности. Более того, поскольку речь идёт не об увеличении числа студентов, обучающихся за счёт бюджета, но о перераспределении части бюджетных средств в пользу негосударственных вузов, эта мера направлена больше на поддержку негосударственного сектора образования, нежели граждан. Тем не менее для того, чтобы правомерность такого подхода была признана частью отечественной образовательно-политической элиты, потребовался кризис.

Помимо этого, рекомендации комитета правительству и профильному министерству повторяли упомянутые выше предложения правительства:

- вернуть в пенсионный стаж годы, затраченные на профессиональное образование;

- не сокращать набор в высшие учебные заведения, а также увеличить число магистрантов и аспирантов;

- представить правительству перечень подлежащих завершению строек с готовностью не менее 70%.

Отдельным блоком в Решении комитета были выделены рекомендации органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления. Помимо уже упомянутой оптимизации рациона питания школьников и мер по трудоустройству выпускников, отметим среди них:

- *«не уменьшать в 2009 году общего количества бюджетных мест в учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования по сравнению с 2008 годом».* Выглядит как вполне логичное продолжение рекомендаций федеральным органам власти относительно студентов вузов. Однако следует иметь в виду, что около половины всех вузов и около 90% всех ПТУ находятся в федеральном ведении и не попадают в сферу действия данной рекомендации Комитета;

- *«принять меры по обеспечению доступности дошкольного образования, в том числе через увеличение сети дошкольных образовательных учреждений и организаций».* Данная рекомендация справедлива, независимо от кризиса, однако скорее всего останется пожеланием: дефицит региональных бюджетов в условиях кризиса явно увеличится;

- *«принять меры по организации содержательного досуга детей, проведению спортивно-массовых мероприятий (особенно в каникулярное время) на базе образовательных учреждений, учреждений дополнительного образования детей, в том числе физкультурно-спортивной направленности, с привлечением студентов педагогических, физкультурных и иных учреждений среднего и высшего профессионального образования».* В меру возможностей региональные и местные власти занимались этим всегда. К тому же идея привлечения студентов к работе с детьми представляет собой, в лучшем случае, хорошо забытое старое.

В целом, несмотря на бедность комитетских рекомендаций региональным и местным органам власти, объём этих рекомендаций явно превышает ресурсы, выделяемые из федерального бюджета.

В дополнение к рекомендациям органам государственной власти поддержанный комитетом перечень антикризисных мер содержит предложения в адрес аккредитованных образовательных учреждений и их учредителей, а также Российского Союза ректоров. Большинство этих рекомендаций повторяют либо меры, «озвученные» Президентом и правительством, либо симметричны перечисленным выше предложениям самого Комитета. Отметим лишь некоторые новые моменты:

- *«ввести режим жесткой экономии финансовых средств, усилить контроль за их целевым использованием».* Такая рекомендация выглядит, по меньшей мере, двусмысленной: руководители и учредители негосударственных (да и государственных тоже) учебных заведений могут воспринять её как пожелание экономить на преподавателях и студентах;

- *«использовать возможность предоставления рассрочки платы за обучение для студентов, семьи которых попали в трудное финансовое положение, в том числе в связи с потерей родителями работы».* Это абсолютно справедливое пожелание не подкреплено, однако, ни дополнительным бюджетным финансированием – в отношении государственных учебных заведений, ни налоговыми льготами – в отношении учреждений негосударственных.

Точно так же справедливой, но ничем неподкреплённой выглядит рекомендация Российскому союзу промышленников и предпринимателей, объединениям работодателей, работодателям:

- *«совместно с образовательными учреждениями профессионального образования расширять практику заключения договоров о целевой контрактной подготовке студентов старших курсов с целью обеспечения их трудоустройства в последующий период, освоения студентами старших курсов дополнительных квалификаций».* Более того, в кризисной ситуации, когда число безработных в стране уже к концу первого квартала 2009 г. превысило 7 млн человек, подобные рекомендации выглядят в лучшем случае благими пожеланиями.

В заключение суммируем некоторые особенности думской антикризисной программы в области образовательной политики.

1. Предложенные меры, в особенности содержащиеся в решении Комитета по образованию от 10 марта 2009 г., представляют собой несколько шагов вперёд по сравнению с позициями правящей партии и думского большинства.

2. В перечне антикризисных мероприятий, утверждённых Госдумой, образовательная составляющая выглядит крайне бедно.

3. В абсолютном большинстве случаев речь идёт не о законодательных инициативах или поправках к бюджету, но о рекомендациях в предельно мягкой (чтобы не сказать: расплывчатой) форме. Как правило, исполнительной власти рекомендуется: «рассмотреть вопрос», «рассмотреть возможность» и т.п. Прочитую, например, пункт V проанализированного выше Заявления палаты: *«Подчеркивая необходимость координации усилий по реализации антикризисных мер, Государственная Дума предлагает Правительству Российской Федерации в ближайшее время приступить к консультациям по указанным в настоящем Заявлении мерам»*. Напомню: в законодательной палате российского парламента более 300 депутатов представляют «Единую Россию», и это позволяет им принять любой закон, вплоть до преодоления вето президента. К тому же при принятии решений социального характера они были бы, безусловно, поддержаны, как минимум, фракциями КПРФ и «Справедливая Россия».

4. Характер предложенных мер, скорость их принятия, а тем более – реализации явно отстают от нарастания социально-экономического кризиса в стране. Если, в соответствии с прогнозом И. Шувалова, этот кризис продлится около трёх лет и будет достаточно глубоким, отечественную систему образования ждут серьёзные структурные разрушения. При этом экономическая жизнеспособность образовательных организаций вовсе не обязательно окажется прямо пропорциональной качеству предоставляемого ими образования.

В целом, реализуемый российской Госдумой столыпинский принцип «Вперёд, на медленных тормозах» не может обеспечить успех образовательной политики в кризисный период. Напротив, меры в защиту системы отечественного образования должны, как минимум, соответствовать скорости принятия решений в защиту банковского сектора, а в чём-то их опережать. В противном случае страна получит новую фазу падения уровня человеческого потенциала.

3.4. Правительство: подражание президенту?

20 марта 2009 г., в день выступления президента Д. Медведева на IX Съезде РСР, в «Российской газете» была опубликована «Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год»⁸⁸⁶ (далее – Программа). В части образовательной политики обращают на себя внимание две особенности Программы.

Во-первых, её бедность. Среди 119 основных мероприятий Правительства РФ и Банка России по оздоровлению экономики РФ⁸⁸⁷ образованию в программе были посвящены лишь 3 пункта.

Во-вторых, предложенные правительством меры, за исключением некоторых деталей, не отличались от тех, которые «озвучил» Д. Медведев сначала в собственном видеоблоге, а затем и на IX съезде РСР.

Так, из четырёх первоначальных предложений президента в правительственную Программу вошли три, причём либо в более сдержанных формулировках, либо при весьма ограниченных объёмах финансирования.

«Развитие эксперимента по образовательному кредитованию с установлением низкого процента по кредиту (не более 11,5% в год) и усилением роли государственной

⁸⁸⁶ Российская газета. – 2009. – 20 марта. – № 48

⁸⁸⁷ Приложение 1 к Программе

поддержки»⁸⁸⁸. С учётом международного опыта и российской платёжеспособности объявлять низким процентом ставку в 11,5%, по меньшей мере, странно. Точно так же, как и выделять на эти цели сумму в 0,027 млрд. рублей (т.е. 27 млн.)⁸⁸⁹ Позднее было опубликовано Постановление правительства РФ от 28 августа 2009 г. N 699, в котором сумма средств, выделяемых на проведение эксперимента по образовательному кредитованию, увеличена до 780 млн. рублей, а процент по кредиту снижен до размера трех четвертых ставки рефинансирования Центрального банка РФ. Это, безусловно, означает некоторый шаг вперед, однако, по нашим расчетам, в период кризиса в образовательном кредите остро нуждается примерно каждый третий «внебюджетный» студент, а для удовлетворения этой потребности необходимо около 85 млрд рублей;

«Будет также рассмотрена возможность фиксации платы за получение образования в рублях на весь период обучения для студентов, обучающихся с полным возмещением затрат»⁸⁹⁰. По сравнению с программой Президента налицо два шага назад: речь идёт не о принятом решении, но о возможности, которая к тому же не предусмотрена, но лишь будет рассмотрена. Как показали публикации летом 2009 г., значительная часть вузов истолковала указания Президента в том смысле, что повышение платы за обучение не должно превышать уровня официальной инфляции.

«Будут предприняты меры по сохранению бюджетных мест на очных отделениях вузов на уровне 2008 года..., а также по изменению структуры подготовки в вузах и ссузах. Имеется в виду увеличение числа бюджетных мест по наиболее востребованным техническим специальностям и снижение по специальностям в области экономики и управления, гуманитарных наук»⁸⁹¹. Позднее, встречаясь с лидером КПРФ, Председатель Правительства РФ В. Путин обещал Председателю ЦК КПРФ Г. Зюганову рассмотреть возможность увеличения числа бюджетных учебных мест: *«Мы можем, если Вы считаете возможным, пообсуждать и то, что Вы предлагаете, хотя бы в общих чертах... У нас есть по этому поводу предложения, чтобы понизить расходы тех, кто учится на платной основе и увеличить количество мест бесплатного обучения»⁸⁹²*.

По сравнению с предложениями Президента, в правительственной Программе появились (или были более детально разработаны) три дополнительных сюжета.

1. *«Запланировано направить на опережающее обучение, профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации 173 тыс. человек»⁸⁹³*. В частности, предложено направить средства в регионах на *«опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения»*, а также на *«стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан, ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений»⁸⁹⁴* и т.п. Более того, согласно п. 1.1.5., на эти цели предполагается дополнительно направить порядка 43,7 млрд. рублей⁸⁹⁵. Данная группа антикризисных мер представляется безусловно правильной, однако с учётом масштаба отечественной безработицы явно недостаточной.

2. Обеспечение занятости выпускников образовательных учреждений. *«Отдельной важной задачей будет обеспечение занятости выпускников школ, вузов и ссузов, которым наиболее сложно найти работу в условиях кризиса»⁸⁹⁶*. В этой связи, в частности, воспроизведено предложение Д. Медведева о разрешении образовательным и научным организациям создавать малые предприятия, а также внесено предложение о

⁸⁸⁸ Раздел «3. Усиление социальной защиты населения, обеспечение гарантий социальной и медицинской помощи, государственная поддержка сферы занятости» Программы

⁸⁸⁹ Пункт 1.2.1. Приложения 1 к Программе

⁸⁹⁰ Раздел 3 Программы

⁸⁹¹ Раздел 3 Программы

⁸⁹² www.premier.gov.ru/events/2378.html

⁸⁹³ Раздел 3 Программы

⁸⁹⁴ Раздел «8. Реализация антикризисных мер в субъектах Российской Федерации» Программы

⁸⁹⁵ Пункт 1.1.5. Приложения 1 к Программе

⁸⁹⁶ Раздел 3 Программы

распространении *«практики целевой контрактной подготовки студентов старших курсов на основе договоров с предприятиями»*⁸⁹⁷. Отсутствие конкретных данных о предполагаемом числе незанятых выпускников, равно и разработанной системы конкретных мероприятий, заставляет предполагать, что эти меры, как и прочие меры правительства, будут далеко отставать от реальной потребности в трудоустройстве.

3. *«поддержание сбалансированности региональной бюджетной системы с целью безусловного исполнения обязательств перед гражданами, выплаты заработной платы работникам бюджетной системы, оплаты первоочередных расходов»*⁸⁹⁸. В соответствии с новой версией бюджета на 2009 г., регионам было выделено дополнительно около 300 млрд. рублей при минимальной потребности, по экспертным оценкам, около 1 трлн. рублей.

Все эти более чем скромные меры, как это стало модным в последние годы, сопровождаются в правительственной Программе выполненными в высоком стиле рассуждениями о важности человеческого капитала: *«Именно инвестиции в человека являются приоритетом государственной политики и приоритетом расходов государственного бюджета: повышение эффективности систем образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, создание стимулов и инструментов улучшения жилищных условий. Именно эти сектора должны стать генераторами внутреннего спроса, вызывающего рост во многих других отраслях – в науке, исследованиях и разработках, в промышленности и инфраструктуре»*⁸⁹⁹.

При этом в исправленной в апреле 2009 г. версии бюджета инвестиции в сферах образования, науки и культуры сокращены. Более того, когда осенью 2009 г. в бюджет вносились очередные изменения, доктор экономических наук депутат О. Дмитриева «озвучила» следующие данные: в финансовом выражении антикризисный «пакет» российского правительства составил около 16 трлн. руб.; из них 85% были направлены на поддержку группы определенных правительством банков и предприятий крупного бизнеса, а остальные 15% - непосредственно на поддержку людей⁹⁰⁰.

Появление новых сюжетов в правительственной Программе по сравнению с предложениями президента закономерно, ибо последний говорил исключительно о высшем образовании и поддержке студентов, тогда как правительство – об образовательной системе в целом. Что же касается бедности правительственной антикризисной Программы в области образования и её отступления по целому ряду позиций в худшую сторону по сравнению с предложениями президента, то можно высказать предположение, что в данном случае это связано с позицией не только финансово-экономического блока в правительстве, но и Минобрнауки⁹⁰¹.

⁸⁹⁷ Раздел 3 Программы

⁸⁹⁸ Раздел 8 Программы

⁸⁹⁹ Раздел «2. Приоритеты среднесрочной политики и их соотношение с антикризисными мерами» Программы

⁹⁰⁰ Пленарное заседание Государственной Думы 25 сентября 2009 г.

⁹⁰¹ Работа над книгой была уже завершена, когда 22 июня 2009 г. на сайте Правительства РФ (<http://www.government.ru/content/governmentactivity/antikrizisneriprf/>) появилась новая Программа антикризисных мер на 2009 год. Приведу уточнённые формулировки, находящиеся вне раздела, посвящённого образованию, но имеющие к нему отношение:

«Повышению социальной защищённости семей с детьми будет способствовать решение о выдаче гражданам в 2009 году одновременно на текущие нужды 12 тыс. рублей из средств материнского (семейного) капитала. При этом направления его использования остаются прежними: образование детей, пенсионное обеспечение матерей и приобретение жилья» (Раздел 2 Программы).

«Во всех субъектах Российской Федерации приняты региональные программы, предусматривающие профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения, создание временных рабочих мест, организацию переезда увольняемых на работу в другую местность, развитие малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан. Стоимость принятых региональных программ составляет более 25 млрд. рублей, из которых более 90 процентов покрывается за счет субсидий из федерального бюджета» (Раздел 2 Программы).

3.5. Минобрнауки: образование – не камера хранения?

Позиция и действия профильного министерства по вопросам образовательной политики в условиях кризиса заслуживает специального рассмотрения. Отметим лишь следующее.

Во-первых, никакой собственно министерской программы антикризисных мер официально обнародовано не было, что вызывает сомнения по поводу того, существовала ли она в природе. Понятно, что предложения президента и соответствующие пункты Программы правительства, а, возможно, и Госдумы, так или иначе с министерством обсуждались, однако вряд ли им инициировались.

Во-вторых, в ряде случаев непрофильные образованию власти занимали более социальную позицию, чем профильный министр. Так, известное высказывание Д. Медведева *«важно дать каждому вузу выпутаться из сложной ситуации»*⁹⁰² явно было направлено на то, чтобы смягчить колоссальный отрицательный резонанс от заявления А. Фурсенко о необходимости сокращения числа отечественных вузов в 5-7 раз (примерно с 1 тыс. до 150 - 200)⁹⁰³.

В-третьих, А. Фурсенко оказался вторым в постсоветской истории федеральным руководителем образования⁹⁰⁴, который не только фактически отказался от защиты (лоббирования) интересов отрасли, но и открыто это декларировал. Вот лишь некоторые из откровений Министра.

21 октября 2008 г. в интервью журналу «Итоги» А.А. Фурсенко сказал: *«У нас идет борьба с ЕГЭ – все только и говорят, что дети перестанут самостоятельно и творчески мыслить. Но никогда не говорится о том, что в каком-то смысле ЕГЭ – это тест на умение дать правильный ответ на четко поставленный вопрос. Как в жизни, здесь надо применить все знания для верного однозначного ответа. Скажу жестко, но рабочий на конвейере не должен рассуждать, он должен делать то, чему его научили для получения конкретного результата. К сожалению, в нашей жизни, в экономике «конвейеров» больше, чем исключительно творческой работы. Ты в праве выбирать себе работу, но, выбрав, делай то, что от тебя требуется. А мы все продолжаем рассуждать...»*⁹⁰⁵.

В этом длинном рассуждении есть лишь две частицы истины: во-первых, «исключительно творческой работы» даже в самой современной экономике действительно мало, ибо практически любой труд включает нетворческие моменты; во-вторых, в современной России с её низким технологическим уровнем, который почти не повышался в постсоветский период, действительно довольно много профессий и специальностей низкой квалификации.

Вопрос лишь в том, хотим ли мы законсервировать нашу техническую отсталость, или же её преодолеть? Другими словами, следует ли ориентироваться на сохранение сырьевой экономики или двигаться к инновационной, высокотехнологичной? Ответ Министра вполне откровенно демонстрирует антитворческую, антиинновационную

«... оказать материальную поддержку на реализацию предпринимательской инициативы 57 тыс. человек, оказать адресную помощь при переезде в другую местность 15 тыс. человек» (Раздел 2 Программы).

«Субсидии на поддержку образовательных кредитов – 0,427 млрд. руб.» (Приложение «Основные мероприятия Правительства Российской Федерации и Банка России по оздоровлению российской экономики в 2009 г.» к Программе).

⁹⁰² blog.kremlin.ru/post/6/transcript

⁹⁰³ См. выше

⁹⁰⁴ Первым в такой роли в 1998 г. выступал А. Тихонов, который, однако, во-первых, будучи министром, не занимался идеологическими обоснованиями антисоциальной образовательной политики, а, во-вторых, спустя несколько лет после того, как покинул министерский пост, честно признал, что исполнял установку правительства в канун августовского кризиса 1998 г.

⁹⁰⁵ Об учении // Итоги. – 2008. – 21 октября. – № 43 (645)

направленность ЕГЭ, а заодно и всей деятельности ведомства (Минобрнауки), которому по статусу положено действовать в прямо противоположном направлении. К тому же это заявление вполне коррелирует с приведённой выше критикой советской системы за стремление воспитывать творцов, тогда как надо – квалифицированных потребителей⁹⁰⁶.

Аналогичным образом, лишь те, кто вообще не интересуется образованием и никогда не видел министра на телеэкране, не слышали его изречения: «Образование – не камера хранения». И эта формула безусловно справедлива в том смысле, что ребёнок (студент) – не вещь. Его нельзя «сдать» в школу или вуз, а через несколько лет получить обратно в целостности и сохранности. Нельзя хотя бы потому, что на «входе» и на «выходе» системы окажутся во многом разные люди. Верна эта формула и по отношению к родителям, рассуждающим по принципу: мы вам (школе) ребёнка отдали, а дальше – ваша проблема.

Однако на самом деле острейшая формула министра направлена не против безответственных родителей, но против ответственных «социальщиков», полагающих, что образование должно не только давать человеку знания, но и воспитывать в нём гражданина и личность, а значит, быть системой хранительной, если угодно, охранительной. Охранительной не в смысле защиты существующего общественного порядка, но в смысле защиты самого ребёнка или студента от дурного воздействия извне, включая воздействие того же общественного порядка.

Более того, повторим: как и в других странах, переживавших глубокий экономический кризис, в России необходимо обеспечить максимальное расширение доступа к образованию для молодёжи.

Необходимо по соображениям экономическим: в отсутствие рабочих мест, дающих отдачу немедленно, образование представляется наиболее выгодной сферой экономических вложений, ибо обязательно принесёт доходы в среднесрочной или долгосрочной перспективе (по некоторым оценкам, до 7 рублей на каждый вложенный рубль в течение 10 лет, если речь идёт о профессиональном образовании).

Необходимо по соображениям социальным: как в своё время показали зарубежные исследования, рост безработицы на 1% вызывает увеличение от 4% до 6% числа преступлений, самоубийств и психических заболеваний. Потеря учебного места в этом смысле ничем не отличается от потери места рабочего. Здесь прежде всего и проявляется роль образования как системы охранения.

Необходимо и политически: в противном случае молодые люди, лишённые возможности работать и учиться, уходят либо в криминал, либо в полуфашистские организации, либо, в лучшем случае, в организованные ряды протестующей оппозиции.

Образовательная власть, не способная понять столь простых вещей, рискует навлечь большие беды. Ладно бы на себя – на страну в целом.

На IX съезде Российского союза ректоров автор в очередной раз пытался объяснить это министру образования и науки, напомнив ему и залу, что «призрак бродит по России – призрак Греции или Франции» и предложив девять первоочередных мер, способных предотвратить такой сценарий. Выступление заканчивалось словами: *«Мы часто слышим, что образование – это не камера хранения. Это, конечно, верно, как верно говорил и чеховский учитель словесности: Волга впадает в Каспийское море, а лошади кушают овёс и сено. На самом деле, образование – это нечто гораздо большее. Это в высоком смысле хранитель: хранитель традиций, хранитель культуры, неокрепших детских и юношеских душ, в конце концов, хранитель стабильности в обществе, особенно в условиях кризиса».*

В ответ министр впал в раздражение: *«Нас время от времени начинают пугать призраками Франции, Греции, других стран. Я думаю, что все вы – ректоры российских вузов – хорошо знаете, кто бастует, а кто учится... В основном, бастуют те ребята, которые приходят в вузы только для того, чтобы бастовать... Я думаю, что: первое –*

⁹⁰⁶ Учительская газета. – 2007. – 8 августа

мы категорически не должны идти на поводу у людей, которые заинтересованы не в обучении ребят, не в поднятии интеллектуального уровня, а в создании социальной, легко возбудимой среды, которые заинтересованы только в одном – как говорится, участвовать в общественном процессе⁹⁰⁷. Наша задача – это задача поднятия мощи экономики России. Именно это решала, и будет решать, должна решать высшая школа... Поэтому все наши меры должны быть направлены на то, чтобы создать дополнительные возможности для тех, кто хочет и может учиться. И не надо нас пугать». Увы, министр даже не понял, что его хотели предупредить об опасности, которую создаёт, в том числе, и политика самого министерства.

3.6. РОСПО⁹⁰⁸: между элитаризмом и социальностью

По иронии судьбы, на следующий день после того, как Госдумой было принято Заявление об антикризисных мерах⁹⁰⁹, газета «Коммерсантъ» опубликовала информацию о докладе экспертного совета при правительственной комиссии под руководством Первого вице-премьера И. Шувалова⁹¹⁰. Согласно «Коммерсанту», в докладе содержались почти столь же радикальные предложения, как и те, что были переданы Президенту РФ Д. Медведеву руководством фракции КПРФ в виде Аналитической записки «Российское образование на пороге пятикратного кризиса»⁹¹¹.

В очередной раз процитирую текст собственной статьи, не полностью опубликованной в печати.

«Этот доклад заслуживает особого разговора, хотя он и получил разгромные оценки от слушателей радио «Эхо Москвы» (против высказались более 80 процентов проголосовавших по телефону). Доклад действительно содержит грубые ошибки: например, возврат к идее 12-летней школы (на самом деле лучше было потратить дополнительный год на профессиональное образование или подготовку к нему). Есть в нём и прямо вредные идеи: например, перевод большинства учебных заведений в автономные учреждения (АУ), что лишит их последних гарантий бюджетного финансирования.

Однако мне как представителю образовательно-политической оппозиции приятно сказать, что в целом направление действий, избранное авторами доклада, верно: как и во всех странах, переживавших глубокий экономический кризис, в России необходимо обеспечить максимальное расширение доступа к образованию для молодёжи»⁹¹².

После публикации в «Коммерсанте» появились сообщения о том, что данного доклада в действительности не существовало. Однако отдельные положения, приведённые в газете, нашли отражение в другом документе: **«Вероятные последствия экономического кризиса для системы образования и качества человеческих ресурсов России. Доклад Российского общественного совета развития образования. Март 2009 г.»**⁹¹³. Есть основания предполагать, что этот Доклад стал более поздней итерацией проекта документа, попавшего в распоряжение «Коммерсанта».

Следует отметить, что заседание РОСПО 16 марта 2009 г., на котором обсуждался проект Доклада, не соответствовало реанимированному в последние годы принципу «единодушного одобрения», но по сути представляло собой дискуссию между сторонниками двух направлений в образовательной политике. Если министр А. Фурсенко повторял, как заклинание: образование – не камера хранения, то, например, известный в образовательной политике либеральный эксперт Т. Клячко, напротив, подчёркивала

⁹⁰⁷ Другими словами, ничем, кроме учёбы, студент заниматься не может и не должен! Между прочим, выборы, на которые российских студентов в последние годы сплошь и рядом приводят принудительно, – это тоже общественный процесс.

⁹⁰⁸ Российский общественный совет развития образования

⁹⁰⁹ См. выше

⁹¹⁰ Коммерсантъ. – 2009. – № 32 (4087). – 21 февраля

⁹¹¹ См. подразделы «Хроника объявленного кризиса» и «Российское образование: АКМ-9.9» настоящей главы книги

⁹¹² Смолин О.Н. Образование – не камера хранения // Вести образования. – 2009. – 15-28 февраля. – № 4. – С. 5

⁹¹³ Далее отрывки из текста документа воспроизводятся по его проекту, розданному участникам заседания РОСПО 16 марта 2009 г.

важность в условиях кризиса именно социальной функции образования. В частности, она отмечала, что в условиях быстрого роста безработицы удержание молодёжи в системе образования может стать одной из важнейших задач государства. С этой целью необходимо экстренно вводить систему кредитования не только студентов, но и образовательных учреждений, для того чтобы максимально расширить бюджетный прием в вузы и ссузы, а бакалаврам, которые в 2009 году закончат учёбу, дать возможность продолжения обучения в магистратуре.

По сути и сам Доклад представляет собой продукт компромисса между элитаризмом и социальностью при явном перевесе первого. Социальность же в данном случае – скорее, следствие стремления сохранить политическую стабильность в условиях кризиса, чем установка на обеспечение равных возможностей.

Впрочем, от других рассмотренных документов Доклад РОСПРО выгодно отличается широтой освещения проблемы и содержит рекомендации выстраивания политики в отношении всех уровней образования – от дошкольного до дополнительного профессионального образования. Отметим некоторые наиболее характерные из этих рекомендаций.

Анализируя связанные с кризисом риски для сферы производства человеческого капитала и инноваций, авторы Доклада справедливо отмечают, что антикризисные меры правительства *«сосредоточены сейчас на том слое социальной сферы, который непосредственно зависит от базовых экономических показателей (занятость, доходы населения) и практически не учитывают ситуации, которая может сложиться в относительно автономных секторах (образование, здравоохранение, культура), а также в системе фундаментальной и прикладной науки и инноваций»*. И далее: *«отсутствие анализа специфических рисков в секторах образования, науки и здравоохранения и учета их в антикризисной политике может привести к неэффективности антикризисной политики в целом»*.

Тезис о низкой эффективности отечественных систем образования, науки и здравоохранения, наряду с архаичными институтами и низкой фондовооружённостью, объясняется в Докладе низким качеством работников, в свою очередь, обусловленным неконкурентоспособным по отношению к другим отраслям уровнем их зарплаты. В доказательство приводятся данные Росстата за 2007 г., согласно которым средняя заработная плата в процентах от средней по экономике России, составляла:

научные исследования и разработки – 132%,
здравоохранение и предоставление социальных услуг – 76⁹¹⁴,
образование – 66⁹¹⁵.

Напротив, лидером списка была финансовая деятельность (262%), а его аутсайдером – сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (43%)⁹¹⁶.

Соответственно, авторы Доклада выделяют тройного рода последствия кризиса для образования, здравоохранения и науки (при желании сюда можно отнести и культуру):

а) сокращение внебюджетных доходов. При этом *«кризис «наказывает», прежде всего, те учреждения социальной сферы, которые в наибольшей степени вышли на рынок»*;

б) *«секвестирование бюджетных расходов»* и прежде всего – инвестиционных затрат;

в) *«замораживание существующей структуры»*, т.е. неэффективных механизмов финансирования и предоставления социальных услуг.

Поскольку два из перечисленных рисков представляют собой констатацию объективно существующей тенденции к недофинансированию социальной сферы, а

⁹¹⁴ В США – 121%

⁹¹⁵ В США – 129%.

⁹¹⁶ Отсутствующая в списке культура, скорее всего, занимает место между образованием и сельским хозяйством

третий выражает идеологическую озабоченность авторов предполагаемым замедлением реформ (по преимуществу антисоциальных), на уровне анализа трендов соотношение между элитаризмом и социальностью 2:1, причём в пользу последней.

Переходя от общих для социальной сферы рисков к специфическим для системы образования, авторы исходят из того, что спад и рецессия в российской экономике будут продолжаться весь 2009 г. и первую половину 2010 г., инфляция не превысит 15% в год, социальные расходы в федеральном бюджете не будут ни секвестрироваться, ни индексироваться по инфляции. Одновременно предполагается жёсткий секвестр ряда региональных и муниципальных бюджетов, падение спроса на 10-12% (в крупных городах – до 20%) и безработица на уровне 8 - 9 млн. человек. Как известно, существуют гораздо менее благоприятные прогнозы. Например, заместитель министра финансов Т. Нестеренко прогнозировала бюджетный дефицит в течение четырёх лет.

В области дошкольного образования Доклад содержит два, на первый взгляд, трудно совместимых прогноза. С одной стороны, утверждается, что кризис может привести к возвращению одного из родителей в качестве воспитателя малолетних детей для 50% семей; а с другой – что *«экономика учреждений дошкольного образования не будет серьезно затронута кризисом»*. Учитывая, однако, что места в дошкольных образовательных учреждениях в абсолютном большинстве регионов представляют собой большой дефицит, можно предположить, что освободившаяся их часть немедленно будет заполнена очередниками.

Соответственно, не вызывает принципиальных возражений и рекомендуемая авторами Доклада политика: *«сохранить дотацию на содержание детей в детских дошкольных учреждениях, обеспечив ее целевой характер для малообеспеченных семей. Увеличить в рамках пакета федеральной поддержки регионов дотацию на содержание детей дошкольного и школьного возраста для семей, где один или оба родителя потеряли работу»*.

Вместе с тем, на взгляд автора, такая политика консервирует недопустимо низкий социальный статус педагога дошкольного образования и, как следствие, негативную селекцию в этой сфере.

В области общего образования авторы Доклада прогнозируют следующие риски и потенциальные выгоды:

- *«сокращение бюджетного финансирования»*, в особенности на закупки учебников и оборудования, оплату информационных услуг, переподготовку преподавателей, стимулирующие выплаты учителям, т.е. на всё, что обеспечивает повышение качества общего образования. Это тем более опасно, что предстоит введение новых образовательных стандартов;

- *«локальный выигрыш на рынке труда»*, позволяющий привлечь новые квалифицированные кадры на рабочие места учителей старших классов как в лице талантливых выпускников педагогических вузов и классических университетов, так и отчасти учителей-предметников высокой профессиональной квалификации, ушедших ранее в коммерческий сектор, а также предметников, не имеющих базового педагогического образования.

В данной области Доклад рекомендует следующие меры образовательной политики.

1. *«В регионах и крупных моногородах, где сокращение доходов бюджета будет резким (до 30 - 40%), важно сохранить достигнутый уровень подушевого финансирования в расчете на одного школьника (то есть не допустить снижения номинального бюджета образования больше, чем на 10% – с учетом продолжающегося демографического спада и возможности оптимизации расходов)»*. При этом предлагается оказать целевую помощь лишь тем регионам, в которых сокращение расходной части бюджета потребует ещё большего снижения затрат на образование.

Другими словами, позиция РОСРО по данному вопросу оказалась гораздо менее социальной, чем думского Комитета по образованию, который, как помнит читатель, предлагал правительству и властям регионов вообще не сокращать бюджеты образования в 2009 г.

2. *«Предусмотреть обновление не менее 10% учительского корпуса за 2 года». «Предусмотреть на базе педагогических вузов и ИПК программы переподготовки для обучения основным педагогическим компетенциям специалистов с непрофильным высшим образованием по дефицитным для школы предметам».*

Вторая часть этого предложения рациональна, тогда как первая вызывает возражения: целенаправленно стимулировать увольнение 10% учителей школ в период кризиса – значит усиливать социальное напряжение и тем самым этот кризис углублять.

3. *«Отказаться от секвестра образовательных бюджетов по всем статьям при переносе 20 - 25% расходов со статей «капстроительство» и «ремонт» на статьи «приобретение оборудования» и «оплата услуг связи» (интернет-трафик)».*

И вновь вторая часть рекомендации, связанная, в частности, с развитием электронного обучения, представляется рациональной. Первая же её часть, будучи социально направленной, явно противоречит предыдущей рекомендации, где сокращение бюджетов допускалось, хотя и не ниже определённого предела.

Анализируя ситуацию в области дополнительного образования школьников, авторы Доклада отмечают, что оно *«в своей «рыночной» части будет испытывать спад в результате сокращения платежеспособного спроса семей»*. И рекомендуют: *«предусмотреть в региональных и местных бюджетах средства на компенсацию сокращения внебюджетных источников деятельности ДОШ⁹¹⁷ в размере 3 - 4% от финансирования общеобразовательной школы, переведя соответствующие программы на бесплатную основу или субсидируя оплату ДОШ на 50%»*.

Рекомендация заслуживает поддержки с двумя уточнениями. Во-первых, правильнее было бы говорить о дополнительном образовании детей, поскольку, помимо школьного возраста, соответствующие программы охватывают и дошкольный. Во-вторых, по этой причине, а также в силу необходимости большей занятости детей и подростков вследствие сокращения оплачиваемого организованного досуга, рекомендуемый Докладом показатель 3 - 4% от финансирования общеобразовательной школы должен быть увеличен примерно в полтора раза.

Рассматривая ситуацию в начальном и среднем профессиональном образовании, авторы предполагают, что спрос на такие программы расти не будет, во-первых, в силу сокращения соответствующей возрастной когорты примерно на 10% в год, а во-вторых, поскольку около 50% выпускников колледжей и техникумов поступают в вузы сразу после их окончания. Потому *«основным риском является снижение качества подготовки, возвращение тенденции превращения секторов НПО и СПО в социальное хранилище для детей, неспособных к обучению (овладению профессиональными компетенциями)»*.

Первое из этих утверждений выглядит правдоподобно, тогда как второе, по меньшей мере, странно. Совершенно очевидно: в период кризиса следует опасаться не того, что та или иная образовательная подсистема станет исполнять роль «хранилища» («камеры хранения»), но того, что эти функции будут утрачены, а молодёжь уйдёт в криминал и антисоциальные квазиполитические группировки.

Аналогичным образом представляется более чем спорной и рекомендуемая политика: *«ускоренная реструктуризация сложившейся системы образовательных программ, переход к коротким программам, включающим только обучение профессионально полезным компетенциям»*. *«Необходимо создать нормативную базу бюджетного финансирования обучения на базе не-образовательных предприятий и государственной сертификации результатов такого обучения»*.

⁹¹⁷ Дополнительное образование школьников

Как уже не раз отмечалось, мировой опыт выхода из кризиса связан не с сокращением, но с увеличением сроков обучения, по крайней мере, профессионального. Что же касается фактической замены профессионального образования профессиональной подготовкой (в терминологии действующего закона), т.е. обучением элементарным навыкам без базовых знаний, то такая замена неминуемо приведёт к понижению качества подготовки специалистов.

В области высшего образования в Докладе прогнозируются следующие наиболее важные последствия кризиса:

- снижение мотивации обучения и распространение «психологии» проведения времени в стенах вуза.

Это, по меньшей мере, спорно: в период массовой безработицы и падения доходов студент должен больше дорожить учебным местом и бояться его потерять;

- *«резкое сокращение платежеспособного спроса на программы высшего образования: до 30% для абитуриентов 2009 г. и до 15% для студентов (уже обучающихся)»*. Как, вероятно, помнит читатель, Аналитическая записка о пятикратном кризисе в образовании содержала более тревожный прогноз неплатёжеспособности студентов – до 25% в государственных и до 30% в негосударственных вузах;

- сохранение в основном на прежнем уровне спроса на бюджетные места за счёт переориентации части семей с платных мест в престижных вузах на бюджетные – в вузах обычного уровня. При этом группа из 100 ведущих вузов *«может потерять от четверти до половины «платных» студентов набора 2009 и 2010 гг., что составит от 30 до 50 тыс. чел. Это ухудшит качество выпуска высшей школы России 2013 - 2014 гг.»*.

В последней части прогноз выглядит правдоподобным, ибо большинство из 100 упомянутых ведущих вузов расположены в Москве и Санкт-Петербурге, где, помимо высокой платы за обучение, необходимо считаться и с высокой стоимостью жизни;

- дефолты или предефолтные состояния до 30% российских вузов. *«В наибольшей степени пострадают наиболее слабые вузы, у которых за 2 года произойдет сокращение контингента до 50% (в том числе спроса на бюджетные места – на 25 - 30%)... К этой группе можно отнести до трети филиалов (около 500), до 70% работающих негосударственных вузов (около 150), 100 - 150 наиболее слабых государственных вузов (педагогических и технологических)»*.

Во многом (а в отношении негосударственных вузов буквально) совпадает с прогнозом Аналитической записки о пятикратном кризисе в образовании. Вместе с тем трудно представить себе даже слабые государственные вузы в состоянии дефолта или с бюджетными местами, не заполненными на 25-30%;

- потеря примерно 50 эффективно работающими вузами (с внебюджетной составляющей более 65%) до 30% доходов от внебюджетных студентов и до 50% доходов от заказов на НИОКР в 2009 г. При этом относительную устойчивость сохраняют ведущие вузы с диверсифицированным составом внебюджетных доходов, включая ДПО, НИР и НИОКР.

Эти оценки превосходят пессимизмом даже Аналитическую записку о пятикратном кризисе в образовании;

- относительно стабильная ситуация в группе вузов, ориентированных на *«маргинальный контингент» со стоимостью обучения 20-30 тыс. рублей в год»,* поскольку их студенты в нормальных вузах учиться не смогут.

Столь жёсткая увязка качества образования с его ценой представляется спорной. При большом количестве студентов и использовании информационно-коммуникационных технологий может оказаться достаточно дешёвым даже образование, несколько превосходящее средний уровень;

- безработица от трети до половины выпускников очных отделений 2009 г. (от 150 до 250 тыс. человек), что может стать одной из главных социальных проблем России и привести к маргинализации целого поколения.

Ещё одно подтверждение тому, что данные Министра А. Фурсенко об ожидаемых 100 тыс. безработных выпускников в 2009 г. являются заниженными;

- сокращение финансирования федеральных программ, связанных с образованием, отказ от масштабной поддержки развития сети федеральных университетов и формирования сети исследовательских университетов и т.п.

Эти прогнозы подтвердились с принятием новой версии федерального бюджета на 2009 г.

Подобно анализу ситуации, рекомендуемая политика в отношении высшего образования в Докладе разработана наиболее подробно – чувствуется принадлежность большинства его авторов к вузовскому сообществу. Вот наиболее важные рекомендации.

1. *«Расширение возможностей для продолжения обучения выпускниками высших учебных заведений, не нашедшими работу. Формирование программ дополнительного образования (6 месяцев, 1 год) для 75-150 тыс. выпускников 2009 г., финансируемых за счет федерального бюджета. При этом такие программы должны быть сосредоточены в 300 наиболее дееспособных вузах, отобранных на основании качественных критериев (например, наличие более 500 слушателей ДПО)».*

Позитивная идея, осложняемая, однако, двумя обстоятельствами: (1) стремление «перетянуть одеяло» на наиболее дееспособные вузы, число которых, кстати, варьирует в Докладе от 100 до 300; (2) весьма сомнительный количественный критерий для отбора качественно работающих вузов – более 500 слушателей ДПО.

2. *«Программа «включенная стажировка», предполагающая 3-12 месячную пробную работу по специальности на профильных предприятиях и в организациях».*

Не вызывает сомнений, за исключением лишь главного вопроса: кто будет платить за такую стажировку в ситуации сокращения штатов в большинстве организаций?

3. *«Приостановление до 2012 г. введения в действие норм законодательства, запрещающих для лиц с дипломом специалиста обучение в магистратуре за государственный счет».*

Частично повторяет Аналитическую записку о пятикратном кризисе в образовании и почти полностью дублирует предложение на съезде ректоров Президента РСР В. Садовниченко, с той лишь разницей, что он предлагал дать право специалистам становиться магистрами без ограничения срока.

4. *«Увеличение стипендий в магистратуре и аспирантуре до уровня прожиточного минимума. Введение стипендий для выпускников, проходящих продолжительную (более 3 месяцев) практику на предприятиях».*

Безупречно как с социальной, так и с собственно образовательной точки зрения, поскольку предполагает специальные меры поддержки наиболее подготовленной части будущих специалистов в качестве условия развития кадрового потенциала страны.

5. *«В секторе «слабых» вузов: опережающая реструктуризация, присоединение к более сильным вузам или объединение с учреждениями СПО в составе многопрофильных центров профессиональных квалификаций».*

Поскольку чётких критериев выделения «слабых» вузов не разработано, а добровольность подобных процессов не предусматривается, предложенная мера должна оцениваться, скорее, отрицательно и с высокой вероятностью вызовет рост социальной напряжённости.

6. *«Сохранение числа бюджетных мест при переносе их от слабых вузов в группу наиболее дееспособных вузов, включая лучшие негосударственные вузы».*

Заслуживает поддержки, за исключением уже упомянутой тенденции лоббирования интересов «дееспособных вузов».

7. *«Санация экономического и юридического образования».*

Эта мера не является антикризисной, а её оценка зависит от методов реализации. Отметим, что, например, юридическое или экономическое образование в качестве второго

высшего крайне полезно широкому кругу представителей бизнеса, общественных объединений и государственных служащих.

8. *«Формирование уже летом 2009 г. государственной программы поддержки образовательного кредита. Кредиты могли бы предоставлять системообразующие банки... под гарантии бюджета и только на обучение в группе ведущих вузов, определенных на конкурсной основе. Такая группа не должна превышать 100 организаций, и должна включать в том числе негосударственные вузы, обеспечивающие высокое качество образования и исследований».*

Отличается в худшую сторону от предложений Президента, поскольку ограничивает число кредитруемых вузов, а значит, лишает возможности получить кредит большинство студентов.

9. *«Государственная программа поддержки формирования новых направлений подготовки... в ведущих вузах, в том числе на базе импорта из-за рубежа преподавательских команд».*

Всё это не является антикризисной мерой, а последнее представляется просто сомнительным: как показали многие зарубежные исследователи (например, М. Бернштам), страны, которые в 1990-е гг. не следовали рекомендациям Международного валютного фонда, много успешнее преодолевали кризис.

10. *«Расширение госзаказа на НИР и НИОКР в 2-3 раза, расширение финансирования через государственные научные фонды (РФФИ и РГНФ)».*

Заслуживает безусловной поддержки, в т.ч. в целях сохранения в период кризиса научного потенциала страны.

11. *«Начало полномасштабной реализации программы создания национальных исследовательских университетов (не менее 15)».*

В принципе должно быть поддержано, однако антикризисной мерой не является.

12. *«Установить бюджетное финансирование магистратуры на уровне 200-250 тыс. рублей в год в расчете на одного обучающегося. Это, в частности, позволит вовлечь в систему бюджетного финансирования элитные негосударственные вузы с магистерскими программами (РЭШ, МШЭСН, Европейский университет)».*

Заслуживает поддержки при условии прозрачных критериев отбора негосударственных вузов для данной программы.

В области дополнительного профессионального образования авторы Доклада ожидают следующих последствий кризиса:

• *«25 - 40% прироста доходов от программ ДПО в секторах, зависящих от рынка».*

При этом дополнительный платёжеспособный спрос может составить несколько десятков миллиардов рублей;

• одновременно – прекращение обучения 10-15% современных слушателей системы ДПО из-за нехватки средств;

• помимо этого, дополнительный спрос на ДПО со стороны государства в рамках программы «Занятость через образование» на уровне 10-15 млрд. рублей без учёта подготовки по рабочим профессиям.

Все три прогноза выглядят достаточно убедительными.

Среди рекомендуемых авторами Доклада антикризисных мер отметим:

1. Распространение на ДПО системы образовательных кредитов.

Вполне рациональная рекомендация за вычетом ограничений на образовательное кредитование, обозначенных ранее в Докладе.

2. *«Строгий отбор провайдеров ДПО, претендующих на государственную поддержку или участвующих в программах образовательного кредита с госгарантиями».*

Явно нуждается в конкретизации с точки зрения критериев отбора.

3. *«50% со-финансирование обучения на наиболее эффективных программах дополнительного образования в отобранной по конкурсу группе вузов и бизнес-школ».*

Несмотря на рациональную идею, с высокой вероятностью ограничит доступ к таким программам граждан с низкими и средними доходами в большинстве регионов России.

Итоги анализа в Докладе подводятся в следующих выражениях.

«В период кризиса существует тенденция «замораживания реформ» с целью «не раскачивать лодку», не вызвать недовольство значительных групп населения. <...>

Из того же опасения «раскачать ситуацию» останавливаются назревшие, необходимые действия по реструктуризации сети образовательных учреждений, расширению их самостоятельности и ответственности (переход в автономные учреждения, нормативно-подушевое финансирование), ужесточение требований к вузам и колледжам по обеспечению минимального качества образовательных программ.

Образование в рамках антикризисных мер часто рассматривается исключительно с тактических позиций, как «социальный демпфер», резервуар для потенциально безработных. При этом игнорируется собственная задача образования в обществе. В сочетании с необходимостью экономии бюджетных расходов это приводит к таким эффектам, как увеличение бюджетных мест в наиболее дешевом их сегменте ... при ухудшении условий работы лучших вузов и школ».

Как видит читатель, и в данном случае авторы Доклада обеспокоены главным образом интересами элитного (чтобы не сказать: элитарного) образования и собственных вузов, предлагая именно в них сконцентрировать ресурсы за счёт и без того обделённых. В этом контексте двусмысленной выглядит даже и вполне справедливая фраза: *«В России не осталось возможности провести бесплатные или дешевые социальные реформы».* Двусмысленной, поскольку остаётся открытым вопрос: бесплатные для государства или для граждан?

И наконец, финальная сентенция: *«Сегодня мы стоим перед стратегической развилкой: или законсервировать ситуацию в российском образовании (обрекая его, по сути, на отставание от более энергичных стран-конкурентов), или обеспечить поддержку точек развития, сохраняя в целом достигнутый уровень финансирования».* Фактически это означает всё тот же призыв к перераспределению ресурсов, согласно которому бедные должны делиться с богатыми. Тем самым элитаризм в Докладе явно берёт верх над социальностью. По сути в этом отношении его авторы солидаризировались с министром образования и науки, а их программа по ряду позиций уступает предложениям президента и думского Комитета по образованию.

§ 4. Антикризисные меры: парламентская и внепарламентская борьба

Как уже отмечалось, образовательно-политическая оппозиция предупреждала власть и общество об угрозе дестабилизации системы образования ещё до начала экономического кризиса в России – в августе-сентябре 2008 г.⁹¹⁸ Однако, поскольку главными источниками такой угрозы выступали Минобрнауки и Минфин, услышана, конечно, не была. Тем не менее попытки предотвратить образовательно-политический кризис или смягчить его потенциальные последствия были продолжены, причём по четырём основным направлениям, соответствующим современной системе разделения властей:

- 1) работа в парламенте;
 - 2) воздействие на исполнительную власть, включая Президента и Правительство РФ;
 - 3) обращения в судебные органы;
 - 4) формирование общественного мнения через СМИ и публичные акции.
- Охарактеризуем вкратце каждое из этих направлений.

4.1. Государственная Дума: дискуссии и решения

Хорошо понимая расстановку сил в Государственной Думе пятого созыва, где ни одно решение не принимается без инициативы или санкции исполнительной власти, парламентская часть образовательно-политической оппозиции исходила из того, что Госдума – орган не только законодательный, но и представительный и что, соответственно, в нём должны быть представлены интересы людей, не разделяющих курса образовательной политики правительства вообще и Минобрнауки, в частности. Поэтому при каждом удобном случае внимание депутатов и правительственных структур привлекалось к тем решениям, которые способны спровоцировать или углубить кризис в образовательной политике. Приведём лишь некоторые примеры.

Бюджет-2009: злоупотребления классовым подходом?

При обсуждении проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» особое внимание было уделено автором проблеме поддержки в российских регионах интеллигенции вообще и педагогических работников, в особенности. Вот фрагмент дискуссии по этому вопросу⁹¹⁹.

Смолин О.Н. Начну с поправки 138, которая предусматривает за счёт сокращения Резервного фонда дополнительно выделить 500 миллиардов рублей регионам на то, чтобы они могли в следующем году повысить заработную плату российской интеллигенции – имеются в виду учитель, врач, работник культуры, социальный работник – на 30 процентов. <...>

В августе министр финансов встречался с депутатами фракции КПРФ... и мы узнали, что в следующем году предполагается увеличение фонда заработной платы работников образования, и не только образования, но в федеральных учреждениях – на 30 процентов. Что касается регионов, то им на эти цели средств не предусмотрено, и они должны будут решать эту проблему самостоятельно...

На моей памяти многолетней работы в парламенте... такой истории до сих пор ещё не было... Напомню вам, что... официальная инфляция... составит... 12 процентов. По оценкам профсоюзов, – не менее 30 процентов, а по оценкам Центра социальных исследований Российской академии наук – не менее 25 процентов.

Если мы отказываемся повышать заработную плату в следующем году в регионах, это означает, что мы обрекаем российскую интеллигенцию на обнищание... Уровень

⁹¹⁸ См. § 2 настоящей главы

⁹¹⁹ Цитируется по стенограмме пленарного заседания Государственной Думы. – 2008. – 17 октября.

заработной платы российской интеллигенции недопустимо низок, и... результатом этого является то, что человеческий потенциал в России по своим основным показателям по сравнению с другими странами падает. Как платим, так люди и работают. <...>

Сумма большая, но решать проблему так или иначе надо. Мы же находим деньги на поддержку бизнеса. Чем интеллигенция хуже?

Кудрин А.Л. Решение о том, что полномочия по повышению заработных плат в субъектах Российской Федерации определяются самостоятельно субъектами Российской Федерации, принято Федеральным Собранием и введено в действие с 2005 года⁹²⁰... Согласен, что с тех пор, как правило, субъекты своё повышение приурочивали к повышению на федеральном уровне и, как правило, это была примерно равная сумма, был равный темп повышения. Но федеральный уровень не может непрерывно нести всю ответственность и расходы за субъекты Российской Федерации, поэтому мы обратились к субъектам Российской Федерации с просьбой с этого года принимать такие решения в соответствии со своими возможностями и приоритетами своих бюджетов...

Но надо сказать, что... решение о повышении заработной платы на 30 процентов приняли и высокодотационные регионы, и среднетотационные регионы, исходя из своих приоритетов. Например, одни регионы решили, что социальные программы – строительство школ, больницы, коммунальное хозяйство – у них на первом месте, и они меньше повышают, другие регионы решили, что у них на первом месте повышение заработной платы... 50 процентов регионов повышают на 30 процентов, 50 процентов – не повышают, и это не потому, что у них не хватает денег, просто они по-другому видят свои приоритеты в данный момент. <...>

Кстати, у меня есть беспокойство: некоторые субъекты, которые менее обеспечены расходами..., максимально себе повысили заработную плату. Не потому, что они больше беспокоятся, они как раз меньше беспокоятся о сбалансированности своих бюджетов и строгом выполнении своих программ. <...>

Меня губернаторы и представители законодательных органов власти... попросили: заявите прямо..., что вы не сможете поддержать в таком масштабе, тогда мы правильно сориентируем свои показатели. Если вы нам сейчас скажете, что тем, кто повысил, вы будете помогать, а тем, кто не повысил, вы не будете помогать, то те, кто не повысил, окажутся в дураках. Я хочу ещё раз сказать: ... федеральный бюджет не будет субсидировать эти вопросы⁹²¹.

Как видит читатель, министр финансов:

1) прямо подтвердил отказ федерального бюджета выделять средства на повышение зарплаты интеллигенции в регионах;

2) призвал регионы не следовать примеру федерального центра и не повышать зарплату в бюджетной сфере на 30% в 2009 г.;

3) выразил обеспокоенность не тем, что произойдёт обнищание интеллигенции, но тем, что какие-то регионы в надежде на федеральный бюджет повысят ей заработную плату. В ответ автор обвинил правительство в злоупотреблении классовым подходом.

4) как оказалось, предвосхитил заявление насчёт региональных приоритетов и региональной ответственности В. Путина во время отчёта Правительства РФ в Государственной Думе 6 апреля 2009 г., о чём ниже.

⁹²⁰ Имеется в виду всё тот же закон о «монетизации»

⁹²¹ За поправку № 138 о повышении заработной платы в бюджетной сфере регионов на 30% 17 октября 2008 г. проголосовали:

- КПРФ – 93%;
 - «Справедливая Россия» – 28,9%.
- «Единая Россия» и ЛДПР не голосовали.

Как и предполагалось, отказ Думы поддержать интеллигенцию в регионах вызвал в 2009 г. серьёзные социальные проблемы.

Забегая вперёд, отметим, что вопрос о повышении зарплаты в бюджетной сфере в течение полугода Госдума голосовала ещё дважды: 20 февраля 2009 г. при обсуждении проекта постановления о Заявлении ГД ФС РФ «О действиях Правительства Российской Федерации, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики», а также 15 апреля при повторном рассмотрении федерального бюджета на 2009 г. В обоих случаях Госдума вновь отказалась поддержать российских педагогов⁹²².

Закон о «ФУнтах»: дебаты о концепции и ЕГЭ

Напряжённая дискуссия по поводу кризиса и антикризисных мер в образовательной политике развернулась в Госдуме при обсуждении во втором чтении проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов» (далее – ФУ или «ФУнт»). Оставляя в стороне его основное содержание⁹²³, отметим: при подготовке закона ко второму чтению с подачи Минобрнауки профильный думский Комитет внёс в него большой сюжет, связанный с формированием национальных исследовательских университетов, тем самым изменив концепцию законопроекта. Это изменение вызвало недовольство в профильном комитете Совета Федерации, что, впрочем, не помешало «палате регионов» принять закон.

Но главное в другом. По требованию всё того же Минобрнауки Комитет Госдумы дополнил законопроект сюжетом, не имеющим к нему ровно никакого отношения, а именно: обязал принимать абитуриентов на основе ЕГЭ не только государственные и муниципальные, но все аккредитованные вузы, включая негосударственные. Тем самым были нанесены сразу два удара: по правам граждан получить образование, хотя бы на внебюджетной основе, и по финансовой базе негосударственных высших и средних профессиональных учебных заведений.

Одновременно, в соответствии с часто применяемым в последние годы приёмом совмещения в одном законопроекте добра и зла, комитет предоставил возможность поступать в средние и высшие профессиональные учебные заведения, минуя ЕГЭ, трём категориям граждан. Цитирую: «Прием в высшие учебные заведения, имеющие государственную аккредитацию, лиц, имеющих среднее профессиональное образование, для обучения по сокращенным программам бакалавриата соответствующего профиля⁹²⁴, а также лиц, имеющих высшее профессиональное образование, для обучения по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста осуществляется по результатам вступительных испытаний, форма и перечень которых определяются высшим учебным заведением»⁹²⁵. «Иностранцам гражданам в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, предоставляется право поступления в имеющие государственную аккредитацию образовательные учреждения среднего

⁹²² 15 апреля 2009 г. поправку № 95 о выделении 300 млрд. рублей на заработную плату педагогическим работникам в регионах поддержали:

- КПРФ – 98,2%;
- «Справедливая Россия» – 73,7%.

«Единая Россия» и ЛДПР не голосовали.

⁹²³ См. статью автора «"ФУнты" и комбинаторы», размещённую в приложении к книге

⁹²⁴ Позднее, согласно приказа Минобрнауки от 24 февраля 2009 г. № 58, такое право получили все лица, имеющие среднее профессиональное образование.

⁹²⁵ Пункт 1 статьи 11 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в редакции ФЗ от 10 февраля 2009 г. № 18-ФЗ

профессионального и высшего профессионального образования по результатам вступительных испытаний, проводимых образовательным учреждением»⁹²⁶.

Пленарное заседание Госдумы 24 декабря 2008 г. в интересующей нас части началось с того, что координатор фракции КПРФ С. Решульский (с подачи автора этих строк) предложил Думе отложить рассмотрение законопроекта, поскольку ко второму чтению была изменена его концепция. Думское большинство, естественно, отказалось. Более того, начиная обсуждение законопроекта, председатель профильного думского комитета Г. Балыхин произнёс два противоречащих друг другу утверждения подряд: «Хочу подчеркнуть, что законопроект ни в коей мере не касается вопросов сдачи единого государственного экзамена. Он решает, напротив, другую очень важную для федеральных университетов задачу – организацию приёма в высшие учебные заведения»⁹²⁷. Далее были перечислены уже известные читателю категории граждан, получивших право поступать в вузы, не сдавая ЕГЭ.

Полемику о концепции закона продолжил автор этой книги, вынеся на голосование принятую Комитетом поправку № 4.

Смолин О.Н. При всём уважении к Григорию Артёмовичу... должен согласиться с Сергеем Николаевичем Решульским. Действительно, сколько у нас будет федеральных университетов?.. в лучшем случае десяток, ... максимум 20, говорил когда-то Министр образования и науки Андрей Фурсенко.

Что касается поправок, касающихся единого государственного экзамена, они затрагивают тысячи... вузов и средних специальных учебных заведений, а не десяток федеральных университетов. Это изменение концепции...

Действительно, ... законопроект содержит три шага вперёд, ... но при этом он содержит и гигантский шаг назад, ... который... перевешивает три шага вперёд... После принятия этого законопроекта несколько десятков тысяч выпускников следующего года и... несколько сот тысяч, а, может быть, и миллионы молодых людей вообще останутся без права на образование...

Обращаю ваше внимание на письмо президента Национального союза негосударственных вузов Игоря Михайловича Ильинского и вице-президента Сергея Ивановича Плаксия... Авторы этого письма полагают, что закон содержит нарушения Конституции Российской Федерации. И действительно, 43-я статья Конституции устанавливает, что на конкурсной основе студенты имеют право получать бюджетное образование, а про внебюджетное образование там ничего не говорится. Теперь мы ограничиваем право ... абитуриентов получать и внебюджетное образование...

Процитирую короткий отрывок из письма Ильинского и Плаксия: «Резко увеличиваются масштабы и размеры взяток, связанных с прохождением ЕГЭ и поступлением в вузы. Ведь ранее взятки давали и брали для поступления в некоторые знаменитые вузы, а в другие абитуриент мог поступить относительно просто.

Введение минимального количества баллов ЕГЭ предполагает, что определённая часть выпускников в случае его недостижения вообще и навсегда лишается возможности поступить в любой вуз. Цена хороших показателей единого экзамена приобретает чрезвычайную важность для большинства выпускников школ. Поэтому стимул к решению вопроса через взятки значительно возрастает». Прошу не принимать поправку № 4.

Балыхин Г.А. Вот первый тезис Олега Николаевича, он связан с тем, что эта норма, которая вносится этими поправками, она касается не только создаваемых федеральных университетов. Но ведь есть и другие нормы, которые вносятся этим

⁹²⁶ См. пункт 3 статьи 16 Закона Российской Федерации «Об образовании» в редакции ФЗ от 10 февраля 2009 г. № 18-ФЗ

⁹²⁷ Здесь и далее цитируется по стенограмме пленарного заседания Государственной Думы. – 2008. – 24 декабря.

законопроектом, которые касаются и других высших учебных заведений. Но, тем не менее, мы их вносим⁹²⁸. <...>

И действительно эта норма... препятствует поступлению в высшие учебные заведения тем, кто получит по существу по старой системе «двойку». У нас и раньше те, кто... имел двойки... без прохождения повторной итоговой аттестации он не имел возможности и права поступать в высшие учебные заведения. Мы эту норму восстанавливаем. <...>

Но это же, прежде всего, мы говорим о федеральном университете, об университете совершенно новой формы, на который мы возлагаем огромные и огромные задачи по интеграции... и науки, и образования, и производства, что даст возможность развивать нашу инновационную экономику.

А это уже ошибка, преднамеренно или непреднамеренно вводящая депутатов в заблуждение. Как уже говорилось, новация закона в части ЕГЭ относилась не к федеральным и даже не к государственным вузам, но исключительно к имеющим гос.аккредитацию, и, соответственно, не к абитуриентам федеральных университетов, но ко всем, кто хотел бы получить высшее образование за собственные деньги⁹²⁹.

Поскольку сюжет о ЕГЭ появился в законе лишь после 1-го чтения, его противники не имели возможности подавать собственные поправки на эту тему вовремя. Таким поправки, розданные в зале, Госдума отказалась рассматривать. Оставалось одно: выносить на голосование и пытаться «провалить» поправки в части ЕГЭ, предложенные Минобрнауки и поддержанные комитетом.

Полемика продолжилась в отношении принятой комитетом поправки № 24 – симметричной предыдущей, но относящейся к Федеральному закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Смолин О.Н. ... речь идёт отнюдь не только о двоечниках. Законопроект запрещает поступать в вузы на основе обычных экзаменов, например, всем, кто окончил школу до того, как закон вступил в силу и при этом никогда не готовился к ЕГЭ. Коллеги, представьте себя на месте студента, которому предстоит сдавать экзамен в форме ЕГЭ, если вы к ЕГЭ никогда не готовились. Хотите попробовать? Уверен, что у большинства из нас, несмотря на высшее образование, это не получится. Действительно, фактически речь идёт о лишении человека права на высшее образование навсегда⁹³⁰.

Понимая, что юридические и социальные аргументы не будут услышаны, автор решил далее прибегнуть к политическим, обратившись непосредственно к первому заместителю Председателя Государственной Думы О.В. Морозову.

Смолин О.Н. Понимаю, что... сейчас всё будет принято, но я очень просил бы вас внимательно посмотреть на этот законопроект на совете фракции или... на политсовете партии («Единая Россия» – прим. автора)... этот законопроект, безусловно, усилит в России социальное напряжение в условиях кризиса. Мы несколько десятков, как минимум, а на самом деле, скорее всего, несколько сот тысяч молодых людей в условиях,

⁹²⁸ Тем самым признаётся, что концепция законопроекта изменена не единожды, а, точнее, дважды: в части ЕГЭ и в части исследовательских университетов.

⁹²⁹ Тем не менее, поправку № 4, ограничивающую эти права, поддержали:

- «Единая Россия» – 98,4%;
- ЛДПР – 5%.

Против неё, соответственно высказались:

- КПРФ – 94,7%;
- «Справедливая Россия» – 65,8%.

⁹³⁰ Как помнит читатель, позднее проблема завершивших среднее образование до вступления в силу закона о ЕГЭ отчасти была решена Приказом Минобрнауки от 24 февраля 2009 г. № 58, однако лишь в отношении поступающих на вечернюю и заочную формы обучения в вузах. Тем самым, был создан странный прецедент: в отношении этих форм обучения закон не получил обратной силы, тогда как в отношении очной формы такая сила ему была придана.

когда они не смогут трудоустроиться, лишаем права продолжить образование... сейчас уже возникла напряжённость на Дальнем Востоке, напряженность в армии из-за военной реформы, бюджетники в состоянии волнений, поскольку во многих регионах вместо новой системы оплаты предлагают систему оплаты без заработной платы...

Когда мы на комитете обсуждали этот законопроект, я спрашивал коллег из Министерства образования и науки: а зачем нам искусственно подливать масло в огонь? Мне ответили, что Андрей Александрович Фурсенко не считает социальную функцию образования значимой, он считает значимым только повышение качества образования. Тогда мне пришлось жёстко возразить: ... скоро мы проверим, кто был прав – Андрей Фурсенко или Франклин Рузвельт. Напомню, что во всех странах в такой ситуации расширяли возможности получения высшего образования.

Помните, как депутат Воронин предлагал здесь Михаилу Зурабову застрелиться после закона о «монетизации»? Не получится ли так, что кто-нибудь будет предлагать что-нибудь... подобное Андрею Александровичу Фурсенко. Прошу не подбрасывать вязанок в костёр надвигающегося социального кризиса.

Балыхин Г.А. Олег Николаевич прав. Это по существу симметричная поправка... Поэтому мой ответ по четвёртой поправке, он в принципе синхронизируется... с тем, о чём я хочу сказать. Но к этому хочу ещё раз подчеркнуть, ... что этот законопроект впервые за многие годы эксперимента по единому государственному экзамену даёт право трём категориям граждан поступать не по результатам единого государственного экзамена. И, Олег Николаевич, это наша с вами вместе работа и действительно эти предложения были услышаны Министерством образования и науки...

Поэтому процесс, как говорится, пошёл. И давайте будем дальше методично решать эти вопросы в интересах наших граждан⁹³¹.

При обсуждении законопроекта о федеральных университетах возник и ещё один сюжет, отчасти относящийся к кризису и антикризисным мерам. Речь идёт о порядке создания нового типа вузов – добровольном или принудительном. Законопроект (впоследствии закон) не предусматривал участия коллективов в процессе принятия решений о создании ФУ. Напротив, поправка № 5 из таблицы отклонённых, предложенная автором, предполагала распространить на федеральные университеты, создаваемые в форме автономных учреждений, порядок формирования, установленный Федеральным законом об АУ (т.е. по инициативе или с согласия самого учреждения). Вот фрагмент дискуссии по этой поправке.

Смолин О.Н. Я продолжаю помогать правящей партии улучшать законопроект с тем, чтобы он вызвал позитивные, а не отрицательные последствия... Сама идея федеральных университетов заслуживает поддержки, ... но проблема заключается в следующем. В образовании, как в жизни: всё, что по любви, хорошо, всё, что по насилию, скверно. И хорошая идея создания федеральных университетов в некоторых случаях вызывает социальное напряжение в обществе... напомню, что когда в первом варианте попытались её реализовать в Красноярске, 6 тысяч студентов были вынуждены выйти на улицы, а губернатор к ним пришёл и сказал: без вас решение приниматься не будет. После этого нашли нормальный вариант. <...>

Напомню, ... что сейчас в Воронеже уже собрано более тысячи подписей студентов и создан специальный студенческий комитет против принудительного объединения воронежских вузов ... Напомню, как здесь, в Государственной Думе на

⁹³¹ Результаты голосований по данной поправке оказались аналогичными предыдущей. За ограничение прав граждан на высшее и среднее профессиональное образование проголосовали:

- «Единая Россия» – 99,4%.

Против:

- КПРФ – 96,5%;
- «Справедливая Россия» – 63,2%.

ЛДПР в голосовании не участвовала.

«круглом столе» по педагогическому образованию ректор Ярославского педуниверситета рассказывал, как Борис Николаевич (Ельцин – прим. автора) вдруг подмахнул указ об объединении всех вузов в Ярославле и как пришлось долго-долго этот указ оспаривать⁹³²

...

Если вы решили создавать федеральные университеты в форме автономных учреждений, ... мы предлагаем, чтобы закон об АУ в части добровольности участия в них распространялся и на федеральные университеты.

Балыхин Г.А. Олег Николаевич! Я хочу сразу вам парировать и сказать о том, что ваша поправка... нарушает концепцию законопроекта, который был принят в первом чтении с этой нормой.

Читатель, видимо, уже понял, что понятие «концепция законопроекта» – едва не рекордсмен по «растяжимости»: можно ввести в законопроект два сюжета, не имеющих к нему отношения, и при этом «концепцию» не нарушить; а можно предложить минимальные изменения в пользу свободы выбора – и концепция закона будет безвозвратно утеряна.

Балыхин Г.А. Я хочу сослаться на опыт создания Южного федерального университета, когда Донской технический университет... при создании путём присоединения Южного федерального университета не согласился войти в состав федерального университета, может быть, и по причине того, что там предполагалась в будущем организационно-правовая форма автономного учреждения.

Поэтому, Олег Николаевич, эти опасения, они беспочвенные.

Разумеется, тот факт, что, согласно закону, федеральные университеты будут создаваться в организационно-правовой форме АУ, – ещё одно свидетельство того, что к реорганизации в такую форму высшие учебные заведения приходится «стимулировать» всеми возможными и невозможными средствами. Однако, сохраняя все риски, связанные с АУ, объединяемые в «ФУнт» вузы лишены даже той формальной возможности выражения собственной воли, которая сохранилась в ФЗ № 174 «Об автономных учреждениях». В этом смысле закон «о ФУнтах» – шаг назад по сравнению с законом об АУ. Что же касается упреков в беспочвенности опасений, то три приведённых автором примера против одного, о котором вспомнил Председатель Комитета, указывают именно на то, что оснований для опасений было втрое больше, чем для успокоительных речей⁹³³.

Тем не менее закон о федеральных университетах вряд ли повлияет на ситуацию в образовательной политике на этапе кризиса по известному принципу «Нет худа без добра»: бюджетные расходы секвеструются, на очередные реорганизации денег нет, а значит отсутствуют всякие стимулы у вузов, чтобы создавать ФУнты, у губернаторов – чтобы вузы в эти ФУнты принудительно сгонять.

Думское антикризисное постановление: «тормоза» не отказали ни разу

Как помнит читатель, 20 февраля 2009 г. Госдума приняла специальное постановление о Заявлении ГД ФС РФ «О действиях Правительства Российской Федерации, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики». Содержание документа в части, касающейся образовательной политики, уже характеризовалось выше⁹³⁴. Поэтому отметим лишь некоторые моменты обсуждения документа.

⁹³² Выступление В.В. Афанасьева на круглом столе «О развитии педагогического образования». Москва, Государственная Дума, 6 ноября 2008 г.

⁹³³ Голосования за поправку № 5 о добровольности создания федеральных университетов дали следующие результаты:

- КПРФ – 100%;
- «Справедливая Россия» – 94%.

«Единая Россия» и ЛДПР не голосовали.

⁹³⁴ См. § 3 настоящей главы

Как уже упоминалось, в центре дискуссии оказался вопрос о том, относятся ли предложения, направленные на защиту людей в условиях кризиса, к антикризисным мерам экономической политики, иначе говоря, имеет ли отношение к экономике страны её человеческий потенциал. Вот фрагмент дискуссии на эту тему между председателем думского комитета по экономической политике и предпринимательству Е. Фёдоровым и автором книги.

Смолин О.Н. *Недавно от бывшего министра и умного человека я услышал грустную шутку: не так страшен кризис, как антикризисные меры. Меня немножко удивило ... заявление о том, что мы все социальные вопросы выводим за рамки этого постановления. Я всегда почему-то думал, что антикризисные меры – это, прежде всего, меры по защите людей... Мой вопрос очень простой. Что в результате подобного постановления, если предложения Думы будут реализованы, получат интеллигенция, работники бюджетной сферы вообще, пенсионеры и инвалиды? Ведь даже Игорь Шувалов признавал, что эти категории нужно защищать.*

Фёдоров Е.А. *Я просто обращаю ваше внимание, как назывался наш правительственный час «О действиях Правительства Российской Федерации, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики». Мы заявление делаем по этому «правительственному часу»... А что касается тех вопросов, которые задали, это через бюджет... и через социальные обязательства. Это мы тоже частично затронули в нашем заявлении.*

И действительно: позиция думского большинства состояла в том, чтобы, отсекая от антикризисной программы социальную политику как таковую, включить в эту программу отдельные её положения, большей частью предварительно согласованные с правительством. При этом сохранялась прежняя аргументация: экономика – это одно, а человек – совсем другое.

Прочитав в этой связи отрывок из собственной публицистической статьи. Видимо, парламентское большинство тоже решило выступить в роли защитников – вопрос лишь в том, кого. По крайней мере, депутатам, которые пытались усилить социальную направленность Постановления, всегда отвечали одно и то же: это предложение не экономическое, а потому к данному Постановлению отношения не имеет.

Правда, «возмутители думского спокойствия» и среди них автор позволяли себе замечания типа (цитирую по стенограмме): *«На наш взгляд, антикризисные меры это... меры социальной поддержки нашего населения и, прежде всего, наиболее уязвимых его слоев в период экономического кризиса».*

Мне даже иногда выражали моральное сочувствие. Однако все поправки в интересах образования, интеллигенции, детей и инвалидов были провалены⁹³⁵.

В части, касающейся образовательной политики, к проекту думского постановления за подписью депутатов И. Мельникова и О. Смолина было внесено 4 основных поправки, включая:

- беспроцентные субсидии для внебюджетных студентов;
- налоговые льготы для образовательных учреждений при условии реинвестирования средств в образовательный процесс;
- выделение средств на повышение на 30% зарплаты интеллигенции в регионах;
- приостановка на три года закона о Едином государственном экзамене.

Поскольку о последних речь шла уже неоднократно, остановимся на первых двух, используя, как обычно текст стенограммы пленарного заседания Госдумы.

Смолин О.Н. *Мы правильно говорим, что нужно сохранять рабочие места. Но столь же важно сохранять учебные места для студентов.<...>*

В 46-м... пункте содержится правильная идея о развитии образовательного кредитования. Но мы предлагаем пойти дальше и дополнить эту идею созданием системы беспроцентных возвратных субсидий на обучение в имеющих государственную

⁹³⁵ Текст статьи О.Н. Смолина «Образование – не камера хранения» с сокращениями опубликован в газете «Вести образования». – 2009. – 15-28 февраля. – № 4. – С. 5

аккредитацию организациях высшего профессионального образования. Короче, поддержать внебюджетных студентов беспроцентными субсидиями.

Напомню, что, например, в Штатах кредит равен ставке рефинансирования центральной резервной системы⁹³⁶, это практически ноль – 0,2 процента. В Белоруссии это половина ставки рефинансирования Белорусского Центрального банка...

Мы считаем, что нужно сохранить нашим студентам возможность учиться в период кризиса.

Фёдоров Е.А. ...У нас есть соответствующий пункт об образовательных кредитах. Мы считаем, что этот пункт покрывает, в том числе и ваше предложение, то есть оно уже учтено.

Как помнит читатель, позднее идея возвратных субсидий действительно вошла в Решение Комитета Госдумы по образованию, однако в совершенно переосмысленном (чтобы не сказать: обесмысленном) виде⁹³⁷.

Продолжим иллюстрации из стенограммы.

Смолин О.Н. Этой поправкой мы просим вас вернуться к вопросу о льготе по налогу на прибыль для образовательных организаций, которые реинвестируют её в образовательный процесс. Именно такое положение существовало в России с Петра Первого, потом с 90-х годов до принятия Налогового кодекса и полностью себя оправдывало. Здесь, выступая, уважаемый мною Григорий Артёмович (Балыхин – прим. автора) ещё в качестве руководителя ... Рособразования говорил о том, что отмена этой льготы привела к резкому снижению инвестиций внебюджетных средств в развитие, в частности, высших учебных заведений ... Мы уже снизили отчасти налог на прибыль... предоставляем другие преференции коммерческому сектору. Я считаю, что мы поступим правильно, если поддержим таким образом и некоммерческий сектор. Напомню ещё раз: именно образование будет определять, станет ли российская экономика инновационной.

Фёдоров Е.А. Эта поправка тоже не носит антикризисный характер напрямую. Но кроме того мы считаем, что мы её учли в пунктах, которые говорят ... о налоговой реформе... из неё (налоговой системы) нельзя вырывать отдельные какие-то акты, отдельные предложения... Поэтому мы считаем, что в таком виде эту поправку нельзя принимать⁹³⁸.

Смолин О.Н. Меня ... удивляет наше деление мер на кризисные и некризисные... Если мы, например, создаём льготы коммерческим организациям – это антикризисная мера, а если мы не даём таких же льгот некоммерческим организациям – это, по-видимому, мера кризисная. Довольно своеобразный подход, логика которого, мягко говоря, вызывает удивление.

Как уже отмечалось, это предложение в основной его части вошло в Решение Комитета Госдумы по образованию от 10 марта 2009 г.

Поскольку судьба двух других поправок, направленных на защиту образования в условиях кризиса, оказалась такой же, приходится признать: очень «медленные тормоза»,

⁹³⁶ Надо было сказать: Федеральной резервной системы

⁹³⁷ Поправка депутатов О.Н. Смолина и И.И. Мельникова о беспроцентных возвратных субсидиях на период кризиса для всех нуждающихся студентов была поддержана:

- КПРФ – 96,5%;
- «Справедливая Россия» – 2,6%;
- ЛДПР – 2,5%;
- «Единая Россия» – 0.

⁹³⁸ При голосовании поправка № 3 о налоговых льготах для образовательных учреждений была поддержана:

- КПРФ – 94,7%;
- «Справедливая Россия» – 50%;
- ЛДПР – 10%;
- «Единая Россия» – 0.

на которых думское большинство двигалось к осознанию антикризисных мер в образовательной политике, в данном случае не отказали ни разу.

4.2. Работа с правительством: делегирование полномочий или уклонение от ответственности?

Поскольку парламентская работа вообще, а в специфически российских условиях – в особенности, невозможна без взаимодействия с правительством, этот вопрос отчасти рассматривался выше. В данном же случае речь пойдёт о таких направлениях работы, которые выходят за рамки собственно законотворческого процесса в обычных его формах, включая законопроекты и поправки к ним, а именно: отчёт правительства, «правительственные часы», заседания комитетов с участием министров, а также депутатские запросы и письма в правительство.

Первой попыткой представителей образовательно-политической оппозиции в очной дискуссии предупредить министра образования и науки А. Фурсенко о кризисных угрозах стало расширенное заседание Комитета Госдумы по образованию 11 ноября 2008 г. На этом заседании автор задал Министру два вопроса: один – о последствиях ЕГЭ, второй – про новую систему оплаты труда. Цитирую:

Смолин О.Н. *Вы в одном из интервью признали, что где-то 10-12 процентов детей могут либо не сдать ЕГЭ по двум предметам, либо не пересдать ЕГЭ – по одному. Вопрос: что будет с их... правом на профессиональное образование?*

Фурсенко А.А. *Мы же говорим о чём: вот ЕГЭ, как говорится. Что же будет с людьми? Вообще, ведь никто не отменял положение о том, что человек, который имеет двойку, не должен получать аттестат... Но мы-то учились, вообще, я же помню, как говорится: у нас двойки-то все боялись. Все боялись.*

... Получаешь аттестат – вперед, не получаешь – получаешь справку.

Смолин О.Н. *То есть профессионального образования не получают даже на уровне ПТУ?*

Фурсенко А.А. *Ну почему не получают? Как говорится, ты можешь получать профессиональное образование, ... не получив аттестат об общем образовании, и улучшить его.*

*Олег Николаевич, ну Вы это знаете не хуже меня, чего вы тут, это самое, мне, так сказать, для корреспондентов что ли говорите, или для меня?*⁹³⁹

Как ни странно, министр, похоже, не читал базового для его министерства Закона РФ «Об образовании». Ведь, согласно этому закону, человек без «аттестата зрелости» не сможет поступить не только в вуз, не только в техникум или колледж, но даже в ПТУ на базе среднего образования. У него останутся лишь три дороги:

- профессиональная подготовка без профессионального образования, обрекающая на самый неквалифицированный труд;
- ПТУ на базе 9-летки, т.е. потеря двух лет жизни и профессиональной карьеры;
- для юношей – ещё и армия, после которой они окончательно забудут большую часть школьной программы и, скорее всего, уже никогда не сдадут ЕГЭ.

Однако вернёмся к дискуссии по второму из моих вопросов.

Смолин О.Н. *Что касается школы..., то два моих знакомых директора школы (один – в городе Омске, другой – в селе Омской области), оба подписали бумагу. Суть бумаги такая: фонд заработной платы в следующем году увеличиваться не будет, но*

⁹³⁹ Прочитую статью, подготовленную автором сразу после заседания комитета, но так и неопубликованную: «Ах, Андрей Александрович! За столько лет во главе Министерства не научились Вы отличать деловых вопросов от PR-акций. Да если бы я работал на журналистов, то спросил бы Вас прямо: кому принадлежит людоедское решение выбросить в следующем году из школы не менее 100 тысяч ребят вместо аттестата с «волчьим билетом»?».

заработную плату повышать надо. Поэтому определяйтесь сами, кого вы будете увольнять. Прокомментируйте, пожалуйста...

Фурсенко А.А. *Что касается школ, это вопрос, как вы знаете, прекрасно, не ко мне, это вопрос к руководству региона, о том, что будет ли, не будет увеличено финансирование. Я могу сказать, что по федеральным учреждениям увеличение финансирования происходит. Я знаю, что по большинству регионов увеличение финансирования образовательных учреждений происходит, несмотря на экономические проблемы. Вы депутат, обратитесь к губернатору, я думаю, что он даст вам ответ на этот вопрос.*

Самое печальное, что формально-юридически в данном случае министр образования и науки отчасти прав: по действующему законодательству школа – это действительно зона ответственности властей регионов и местного самоуправления.

Однако, во-первых, подпункт «в» пункта 1 статьи 114 Конституции РФ прямо указывает, что Правительство РФ «обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии»; во-вторых, удивление вызывает гражданская позиция Министра, который отказывается признавать школу и учителя своими. Как увидит читатель, населения России платит Министру той же монетой.

В этой связи заслуживает внимания также Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия. В Постановлении, в частности, признаётся: «Бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно – они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов, что, в частности, обеспечивается посредством оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в форме предоставления дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов, бюджетных кредитов, бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (статья 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации)».

Возвращаясь к расширенному заседанию думского Комитета по образованию 11 ноября 2008 г., позволю себе ещё один комментарий из упомянутой выше статьи «Министр без образования».

«После того, как мы выяснили степень научно-педагогической, юридической и гражданско-политической компетентности министра, остаётся обратить внимание на его языковую компетентность – владение государственным русским языком. Цитата: *«Когда при мне продавица в магазине три на семь умножает на компьютере, на калькуляторе, и я ей говорю – 21, она множит и говорит – правильно.*

Я абсолютно, я, понимаете, взрослая девочка, понимаете, которая, она, правильно, говорит. Я говорю, да, я колдун. Как говорится, мужик старый, а соображает, как говорится».

Разумеется, устная речь любого человека отличается от его же письменной речи. Но не знаю, как Вам, читатель, а мне почему-то вспомнился Аркадий Райкин: «Ты, говорит, Федя, в состоянии пропагандистом не быть. Сила у тебя в словах есть, только ты их расставить не можешь. Говоришь ты долго и правильно, но непонятно о чём».

Интересно, не потому ли Андрей Фурсенко «продавливал» ЕГЭ по русскому языку и литературе, что это не требует навыков ни устной, ни письменной речи? Хотя двойки боялся зря: министр – не врач, и предлагаемое другим лекарство на себе никогда не испытывает. А жаль....

Вспоминая известную фразу В.И. Ленина, «Министерство, извините за выражение, народного просвещения...», можно, пожалуй, присвоить А. Фурсенко одно из двух званий: первый постсоветский «Министр не-образования» или «Министр без образования».

Тема антикризисных мер в образовательной политике получила продолжение 30 января 2009 г. во время специального правительственного часа в Госдуме на тему «О действиях Правительства Российской Федерации, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики». На сей раз автор попытался обратить внимание Первого заместителя Председателя Правительства РФ И. Шувалова на проблему кризиса в образовании и сформулировал её в более общем виде.

Цитирую стенограмму пленарного заседания Госдумы от 30 января 2009 г.

Смолин О.Н. По экспертным оценкам, в этом году в результате кризиса могут потерять свои внебюджетные учебные места до 850 тысяч студентов государственных вузов, до 900 тысяч студентов негосударственных вузов, до 100 тысяч ребят могут не получить аттестаты в результате введения ЕГЭ, до 500 тысяч тех, кто закончил школу раньше и к ЕГЭ не готов, могут не поступить в профессиональные учебные заведения, до 200 тысяч только педагогических и технических работников могут быть сокращены в результате введения отраслевой системы оплаты труда...

Готово ли правительство отложить закон о введении ЕГЭ, чтобы дать людям возможность учиться? Поддержать беспроцентными субсидиями внебюджетных студентов?..

Шувалов И.И. Что касается ЕГЭ, я думаю, это не правильно. Мы должны посмотреть действительно, как поддержать тех, кто потерял возможность платить по внебюджетной системе оплаты услуг высших учебных заведений, как ... поддержать таких ребят.

Вы знаете, что даже те благотворительные фонды, которые этим занимались, в настоящий момент такую помощь предоставить не могут. И мы сейчас с банками с госучастием работаем над тем, чтобы этих ребят поддержать, во всяком случае, сейчас вузы их до настоящего момента не отчисляют. Дают нам заверения, что эти ребята будут продолжать своё обучение. Но проблема есть, мы пытаемся сейчас найти решение этой проблемы. Но это не единый государственный экзамен. Это скорее всего вопросы финансовой поддержки, нежели структурного механизма поступления в высшее учебное заведение. Вопрос справедлив, и мы его отработываем.

Ответ не удивителен: согласно неофициальной информации, И.И. Шувалов в своё время был одним из «вдохновителей и организаторов» наших «побед» в области ЕГЭ. Поэтому, согласившись с другими ключевыми предложениями автора в защиту студентов, даже в условиях кризиса он отказался сдавать этот «бастион» образовательной контрреформы.

В двух последующих случаях, когда предоставлялась возможность публично обратить внимание представителей правительства на элементы образовательной политики, провоцирующие кризис, автор избегал обобщающих вопросов и фокусировался каждый раз на одной из составляющих проблемы.

Так, 6 апреля 2009 г. во время первого (в соответствии с поправками к Конституции) отчёта правительства перед Госдумой попытался сосредоточить внимание премьер-министра на неравенстве образовательных возможностей школьников и зарплате учителей: *«Уважаемый Владимир Владимирович! В принятом бюджете на 2009 год впервые за постсоветскую историю не предусмотрены средства на повышение зарплаты в регионах работникам бюджетной сферы вообще и педагогам в особенности. В результате разница в финансировании образования в расчёте на одного ученика резко выросла. И выглядит округлённо следующим образом по сельской школе. Саха (Якутия) – 62 тысячи. Московская область – 53 тысячи. А вот Омская область – 11 тысяч, а Амурская область, вообще – 9 тысяч рублей, разница более чем в семь раз. Однако право ребёнка на образование не может зависеть от региона, где он родился и оттого, насколько ему повезло или не повезло с губернатором или президентом.*

Вопрос: намерено ли правительство оказать финансовую помощь регионам в целях повышения зарплаты интеллигенции и защиты прав детей на образование и в каком объеме?»

В ответ услышал: «Что касается региональных бюджетников, то давайте не будем забывать, что мы, всё-таки, ответственность, которая лежит на регионах, не должны на себя полностью забирать. Иначе там работать не будут. А по поводу того, что там денег не хватает: денег всегда не хватает; вопрос в выборе приоритетов. Что важнее: построить какой-нибудь сарай и “спилить” там 20-30 процентов на строительстве, либо деньги отдать учителям и врачам?

Что касается нашей поддержки, я уже сказал: триллион 200 миллиардов мы выделяем регионам Российской Федерации...

Более того, ещё 300 миллиардов мы выделяем дополнительно... Из них 150 миллиардов на прямые дотации и ещё 150 миллиардов в виде кредитов бюджетных. Причём, если раньше мы выдавали подобные бюджетные кредиты сроком на один год, теперь будем выделять на три года. В целом такие объёмы с регионами согласованы. Мы считаем, этого достаточно...

А как определять приоритеты, это уже должны решать на местах, и с них надо спрашивать».

Откровенно говоря, ответ председателя правительства разочаровал. По сути дела в нём повторены приведённые выше высказывания министра образования и науки А. Фурсенко о том, что федеральное правительство не имеет к учителю никакого отношения. Задавая вопрос, автор надеялся услышать приблизительно следующее: правительство немедленно поставит губернаторов под контроль, ведь кто платит – тот и заказывает музыку; деньги получили – должны повышать зарплату.

Возможно, ожидаемая реакция председателя правительства не последовала, поскольку он прекрасно знает: в федеральном бюджете 2009 г. денег регионам действительно предусмотрено больше, чем предполагалось осенью 2008 г., однако в 3,5 раза меньше, чем необходимо.

Между тем, с начала 2009 г. из различных субъектов РФ стала поступать крайне противоречивая информация о последствиях введения отраслевых систем оплаты труда (ОСОТ) вообще и в сфере образования – в частности. Стремясь получить официальные (и, по возможности, объективные) данные, автор направил в Минобрнауки депутатский запрос, содержащий 10 вопросов по поводу эффективности последствий новой системы оплаты труда⁹⁴⁰. Ответ Министерства заслуживает того, чтобы в большей его части быть опубликованным с краткими комментариями.

«Заместителю председателя Комитета
Государственной Думы по образованию
О.Н. СМОЛИНУ

6 апреля 2009 г. № МОН-П-727

О введении новой системы оплаты труда

Информация по вопросам в связи с введением новой системы оплаты труда в системе образования Российской Федерации

Вопрос 1. *Произошло ли в целом повышение уровня заработной платы педагогических и иных работников системы образования в номинальном выражении и с учетом роста цен?*

Информация.

В субъектах Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования (далее – КПМО) за период с начала его реализации до конца 2008 года в целом произошло увеличение заработной платы педагогических работников общеобразовательных учреждений в рамках введения новых систем оплаты труда (далее – НСОТ), в том числе с учетом

⁹⁴⁰ № ОС-2175к от 3 марта 2009 г.

роста цен. В разрезе регионов в среднем прирост составил более 60 процентов в номинальном выражении.

В федеральных бюджетных учреждениях, подведомственных Рособразованию, с введением НСОТ (январь 2009 г.) среднемесячная заработная плата увеличилась в среднем на 14,9 процента – с 9 700 рублей (ноябрь 2008 г.) до 11 147 рублей (январь 2009 г.)⁹⁴¹.

Вопрос 2. В каких субъектах Российской Федерации заработная плата в среднем увеличилась, в каких – осталась на прежнем уровне, в каких снизилась?

Информация.

Во всех субъектах Российской Федерации, внедряющих КПМО, заработная плата в среднем увеличилась. Прирост заработной платы учителей в рамках введения НСОТ составил более 100 процентов в 12 субъектах Российской Федерации, внедряющих КПМО: Республика Северная Осетия – Алания, Краснодарский и Красноярский края, Белгородская, Волгоградская, Воронежская, Ивановская, Калининградская, Московская, Самарская, Саратовская, Еврейская автономная области. Еще в 20 субъектах Российской Федерации прирост составил от 60 до 100 процентов. Снижение заработной платы при переходе на НСОТ в субъектах, внедряющих КПМО, не произошло⁹⁴².

Вопрос 3. У каких категорий работников средняя заработная плата выросла, у каких практически не изменилась, у каких снизилась?

Информация.

По экспертным оценкам в 2007 г. в рамках КПМО наибольший прирост в зарплате при переходе на НСОТ произошел у учителей высшей категории. В 2008 г. в рамках КПМО наибольший рост заработной платы наблюдался как у педагогов высшей категории и руководителей образовательных учреждений, так и у других категорий педагогов, показавших наибольшую результативность. Зарплата педагогов, обеспечивающих высокие результаты, увеличилась более чем на 70 процентов. У 50 процентов педагогических работников образовательных учреждений заработная плата увеличилась от 30 до 70 процентов.

Приблизительно 30 процентов педагогических работников общеобразовательных учреждений получили повышение зарплат в 2007 - 2008 гг. на уровне инфляционных ожиданий. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, внедряющих КПМО, о введении НСОТ содержат гарантии неснижения заработной платы работников при условии сохранения нагрузки⁹⁴³.

При переходе на НСОТ в подведомственных Рособразованию учреждениях средняя заработная плата выросла у всех категорий работников. Повышение заработной платы происходило неравномерно: у работников, занимающих должности, относящиеся к I профессиональной квалификационной группе, – 29,7 процента; ко II профессиональной квалификационной группе – 20,9 процента; к III профессиональной квалификационной группе – 10,2 процента; к IV профессиональной квалификационной группе – 17,9 процента; у руководителей – 32 процента⁹⁴⁴.

⁹⁴¹ Как помнит читатель, в декабре 2008 г. было объявлено об увеличении бюджетной части фонда оплаты труда в федеральных образовательных учреждениях на 30%, тогда как сама зарплата в январе увеличилась лишь на 14,9%. При этом её уровень (11 147 руб.) остался ниже средней зарплаты по стране (17 441 руб. в I квартале 2009 г. – см. www.gks.ru/gis/tables%5Curov-7.htm). Всё это, мягко говоря, далеко от заявленного регионами повышения на 60-100%, что вызывает некоторые сомнения в достоверности данных.

⁹⁴² Как будет показано ниже, в 2009 г. ситуация изменилась существенным образом, причём в худшую сторону.

⁹⁴³ Эти данные не согласуются с приведёнными выше. Если в среднем зарплата в образовании повысилась на 60-100%, не вполне понятно, почему у педагогов, обеспечивающих высокие результаты (которые составляют около 20% и должны были получить наибольшую прибавку), она выросла лишь на 70%, у половины работников – на 30-70%, а у 30% – на уровне инфляционных ожиданий? Вопрос о том, у кого же зарплата выросла на 100%, остался без ответа.

⁹⁴⁴ Во время встреч автора с педагогическими коллективами федеральных учреждений высказывались претензии двоякого рода: (1) большую часть 30-процентного увеличения бюджетной части фонда оплаты труда пришлось потратить на зарплату низкооплачиваемым категориям в связи с переходом на МРОТ в

Вопрос 4. *В образовательных учреждениях каких типов и видов общий фонд оплаты труда увеличился, а у каких уменьшился?*

Информация.

В субъектах Российской Федерации, внедряющих КПМО, рост величины норматива финансирования образовательных учреждений составил в среднем более, чем 60 процентов.

По экспертным оценкам, в абсолютных величинах снижение ФОТ произошло не более чем в 10 процентах учреждений общего образования, в которых снизился контингент обучающихся, что привело к снижению объема оказываемых услуг⁹⁴⁵.

Вопрос 5. *Как введение новой системы оплаты труда сказалось на образовательных учреждениях с небольшой численностью обучающихся?*

Информация.

Минобрнауки России рекомендовало для использования в субъектах Российской Федерации модельную методику введения нормативного подушевого финансирования реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования (письмо Минобрнауки России от 13 сентября 2006 г. № АФ-213/03), предусматривающую недопущение снижения фактически сложившегося финансирования при сохранении объемов предоставляемых услуг.

В субъектах Российской Федерации, внедряющих КПМО, часть малочисленных школ была реорганизована путем присоединения к базовым школам. В образовательных учреждениях, статус и контингент которых не изменились, финансирование в части оплаты труда и учебных расходов не снижено⁹⁴⁶.

Вопрос 6. *Какое число работников было сокращено в результате введения новой системы оплаты труда, какие именно должности исключаются из штатных расписаний образовательных учреждений в первую очередь, есть ли прогноз оценки по сокращению численности (штата) работников образовательных учреждений до конца 2009 года?*

Информация.

Общее количество высвободившихся работников образовательных учреждений в субъектах Российской Федерации, внедряющих КПМО, в 2008 году составило 8096 человек, что составляет в среднем 6,25 процента от общего числа работников. Из них на конец года не были трудоустроены 682 человека (8,4 процента от высвобожденных).

В федеральных бюджетных учреждениях, подведомственных Рособразованию, в ходе мероприятий по переходу на НСОТ численность работников уменьшилась на 4,48 процента⁹⁴⁷.

Вопрос 7. *Как введение новой системы оплаты труда повлияло на объем внеучебной, в том числе воспитательной, деятельности в образовательных учреждениях?*

Информация.

В рамках КПМО введение НСОТ предусматривает регламентацию в нормативных актах «прозрачных» механизмов оплаты всех видов деятельности педагогических работников, в том числе и внеурочной. В настоящее время 27 субъектов Российской Федерации, внедряющих КПМО (87 процентов), регламентировало в своих нормативных актах о введении НСОТ оплату основных видов внеурочной деятельности. Тем самым наряду с учетом как учебных, так и внеучебных достижений школьников при распределении стимулирующих выплат, созданы стимулы для развития

размере 4330 рублей; (2) оплата труда ректоров увеличена непропорционально и неоправданно, что, естественно, резко повышает их зависимость от органов управления образованием.

⁹⁴⁵ Читатель, видимо, не забыл: несколькими абзацами выше сообщалось, что сокращения зарплаты в сфере образования вообще не было. Теперь утверждается, что в 10% общеобразовательных учреждений оно произошло. Ситуация же по типам и видам образовательных учреждений, которой был посвящён вопрос, не освещена вовсе.

⁹⁴⁶ Несмотря на обтекаемость ответа, его смысл очевиден: малочисленные школы либо ликвидируются, либо реорганизуются, либо зарплата в них снижается (см. ответ на вопрос 4).

⁹⁴⁷ Авторы письма уклонились не только от прогнозных оценок, но и от анализа ситуации в должностном аспекте. Между тем, как будет показано ниже, сокращению подвергается прежде всего технический персонал (например, электрики) и педагоги, не ведущие учебных часов (социальные педагоги, педагоги-психологи и т.п.). Как это скажется на безопасности учреждений и поведении педагогически запущенных детей, предсказать несложно.

внеучебной, в том числе, воспитательной деятельности и оптимального использования времени на эти виды деятельности. По экспертным оценкам не менее 40 тыс. сельских школьников получили дополнительные возможности заниматься внеурочной деятельностью, которых ранее они не имели⁹⁴⁸.

Вопрос 8. Как введение новой системы оплаты труда повлияло на объем занятий в части образовательных программ, формируемых участниками образовательного процесса?

Информация.

На размер доли образовательных программ, формируемой участниками образовательного процесса, в первую очередь оказывает непосредственное влияние нормативное подушевое финансирование образовательных учреждений. Во-первых, оно создает конкурентную среду, стимулируя учреждения в большей мере учитывать конкретные интересы и потребности участников образовательного процесса. Во-вторых, оно стимулирует развитие сети образовательных учреждений, при котором (например, за счёт создания школ ступеней, базовых школ) увеличиваются возможности для увеличения доли учебных занятий по выбору, реализации индивидуальных образовательных программ обучающихся. В свою очередь, это влияет на привлекательность оказываемых образовательных услуг, как следствие происходит увеличение финансирования и, соответственно, ФОТ учреждения и таким образом ведет к повышению зарплат. Таким образом, в условиях нормативного подушевого финансирования существует положительная обратная связь между размером доли образовательных программ, формируемой участниками образовательного процесса, и размером зарплаты педагогов⁹⁴⁹.

Вопрос 9. Поддерживается ли новая система оплаты труда большинством работников образования, в соответствующих субъектах Российской Федерации?

Информация.

Большинство работников общеобразовательных учреждений субъектов Российской Федерации, внедряющих КПМО, поддерживают НСОТ⁹⁵⁰.

Вопрос 10. Как эксперты Минобрнауки России оценивают перспективы влияния новой системы оплаты труда на качество образования?

Информация.

По мнению экспертов, введение НСОТ привело к активизации обсуждения в профессиональной и профессионально-общественной среде вопросов качества образования. Результаты этих обсуждений были обобщены организацией-оператором мероприятия по государственной поддержке субъектов Российской Федерации, внедряющих КПМО (АНО Институт проблем образовательной политики «Эврика»).

Практика показывает, что в школах, в которых органы общественно-государственного управления образовательным учреждением работают активно, распределение фонда оплаты труда (включая установление принципов распределения, стоимости образовательных услуг, критериев стимулирующих выплат, повышающих коэффициентов, надбавок и т.п.) ведется гласно и публично, новые организационно-экономические механизмы становятся инструментами реального включения участников образовательного процесса в управление его качеством⁹⁵¹.

Директор Департамента государственной политики в образовании И.М. Реморенко»

Как видит читатель, результаты введения отраслевой системы оплаты труда представляются Министерству исключительно позитивными. Отчасти это подтверждается

⁹⁴⁸ Информацию о том, как в 2009 г. начались принудительные переводы на пятидневную учебную неделю, сокращение факультативов и внеурочной работы, читатель увидит ниже.

⁹⁴⁹ В приводимом ниже фрагменте письма директора Департамента образования Администрации г. Омска И.В. Дубина указывается на отрицательную обратную связь: стремясь к экономии, город вынужден был «оптимизировать» учебные программы.

⁹⁵⁰ Автор ожидал, что будут приведены результаты социологических исследований. Оптимизм Минобрнауки вызывает серьёзные сомнения в связи с большим количеством писем протеста, а также подписей недовольных педагогов на сайте www.zavuch.info.

⁹⁵¹ В данном случае не согласиться трудно: там, где есть деньги, объективные критерии оценки качества работы и гласность, система даёт позитивные результаты. Задача анализа как раз и состояла в том, чтобы определить, насколько эти условия реализуются, и обеспечить их создание.

и мнением руководства профсоюзов работников образования и науки в регионах (например, Тюменская область), где новая система либо вводилась в рамках федерального эксперимента⁹⁵², либо на её финансирование целевым назначением были выделены бюджетные средства.

Однако ещё в начале дискуссии об отраслевых системах оплаты труда (2001 г.) объективным экспертам было очевидно, что такие системы могут дать позитивный эффект лишь при двух условиях.

1. Поскольку, с одной стороны, речь идёт о стимулировании высококвалифицированного труда и, следовательно, о большей дифференциации в уровне доходов; поскольку, с другой стороны, при крайне низком уровне заработной платы в бюджетной сфере вообще и в образовании, в частности, не повышать оплату труда низкой квалификации также невозможно – по этим причинам введение ОСОТ требует значительных финансовых вливаний. В своё время эксперты Министерства образования и ЦК профсоюза работников образования и науки расходились лишь в одном: первые полагали, что достаточный объём увеличения фонда оплаты труда при введении ОСОТ должен составить около 70%; вторые же настаивали на двукратном увеличении фонда заработной платы.

2. Ввиду того, что любая дифференциация оплаты однотипного по содержанию труда в рамках одного и того же коллектива неизбежно вызывает в нём социальное напряжение, снять или уменьшить его можно лишь при наличии критериев такой дифференциации, «прозрачных» и одобренных большинством педагогов.

Очевидно: позитивные отзывы об ОСОТ, собранные Минобрнауки, помимо обычного для России стремления к бюрократическому приукрашиванию, были вызваны реализацией в той или иной мере названных выше условий в экспериментальных регионах. Напротив, в тех субъектах РФ, где такие условия отсутствовали, возникло острое недовольство педагогических коллективов. К тому же, помимо экономического кризиса, в 2009 г. ситуация обострилась по двум причинам:

- упоминавшийся уже отказ федерального правительства выделить дополнительные средства регионам на эти цели, а позднее (при пересмотре федерального бюджета) – выделение их в недостаточном объёме;
- введение с 1 января 2009 г. нового минимального размера оплаты труда (МРОТ) – 4330 рублей.

Вот, например, отрывок из письма Директора департамента образования Администрации г. Омска И.В. Дубина заместителю директора Департамента государственной политики образования Министерства образования и науки Российской Федерации Е.Л. Низиенко от 2 марта 2009 г.

«В связи с установлением минимального размера оплаты труда (далее МРОТ) с 1 января 2009 года согласно Федеральному Закону от 24 июня 2008 года № 91-ФЗ «О внесении изменений в статью Федерального Закона «О минимальном размере оплаты труда» до 4330 рублей в месяц...

Во всех образовательных учреждениях проведены различные мероприятия по оптимизации учебных планов и штатных расписаний:

- переход на 5-дневную рабочую неделю;
- целесообразность (*т.е. нецелесообразность – прим. автора*) введения курсов по выбору, элективных курсов, факультативов (школьный компонент) с количеством часов от 12 до 34 в год;
- ликвидация избыточного деления (*классов на группы – прим. автора*);
- рациональное использование часов школьного компонента;
- реализация (*т.е. отказ от реализации – прим. автора*) регионального компонента в содержании других предметов (10 - 15% учебного времени) в случае работы по ФБУП-1998;

⁹⁵² Комплексная программа модернизации образования рамках национального проекта «Образование»

- выбор предметов (*т.е. отказ от их преподавания – прим. автора*) регионального компонента (перечень позволяет), которые не вошли в федеральную часть учебного плана (информатика, ОБЖ и др.) в случае работы по ФБУП-2004;

- рациональное использование (*т.е. сокращение – прим. автора*) ставок педагогов дополнительного образования;

- сокращение ставок старших вожатых, если данная ставка перераспределена на заместителей директора, или функционал перераспределён между педагогами;

- сокращение дополнительных ставок, введённых сверх типовых штатных расписаний;

- рациональность сменности занятий и использование ставок уборщиков служебных помещений во вторую смену учебных занятий (*т.е. интенсификация их труда без увеличения зарплаты – прим. автора*). <...>

Вышеперечисленные мероприятия по оптимизации, тем не менее, не обеспечивают полную потребность в средствах для выплаты МРОТ.

Следовательно, и введение отраслевой системы оплаты труда в таких условиях дискредитирует основную идею этой системы – оплата труда работника за качество предоставляемых услуг, так как стимулирующая часть фонда оплаты труда практически отсутствует. <...>

Таким образом, качественный переход на отраслевую систему оплаты труда и обеспечение МРОТ возможно при выделении дополнительных ассигнований из регионального бюджета в размере 87 460 тыс. рублей».

Ситуация в омском регионе стала отнюдь не единственным, но, пожалуй, центральным пунктом обсуждения ОСОТ в парламенте и правительственных структурах.

Не единственным, ибо только на сайте www.zavuch.info под открытым письмом главе государства по этому поводу было собрано более 3 тыс. подписей.

Центральным – поскольку из омского региона автором было получено несколько десятков обращений, превращённых в депутатские запросы и письма. Помимо этого, по просьбе руководителей райкомов профсоюза работников образования и науки г. Омска вместе с ними или персонально автор побывал у Министра здравоохранения и социального развития РФ Т. Голиковой, заместителя Министра образования и науки РФ В. Фридлянова и директора Департамента культуры и образования Правительства РФ Д. Молчанова. При этом все перечисленные руководители федерального уровня сочувствовали региону и педагогическим работникам, иносказательно или прямо критиковали губернатора, но одновременно подчёркивали, что возможности федеральной власти вмешаться в процесс крайне ограничены. Автор же, ссылаясь на упомянутые выше статью 114 Конституции и Постановление Конституционного Суда, пытался убедить федеральную власть в том, что она должна разделить с региональными и местными властями ответственность за право ребёнка на образование и статус педагога.

Помимо переведённого на язык финансовых полномочий классического вопроса «кто виноват», после обращения автора к Председателю Правительства РФ В.В. Путину во время его отчёта в Госдуме 6 апреля 2009 г. предметом обсуждения стали нормативы финансирования образования в расчёте на 1 ученика. Данные, «озвученные» автором председателю правительства, были представлены в мониторинге, осуществляемом в рамках мероприятия национального проекта «Образование» по государственной поддержке реализации комплексных проектов модернизации образования на сайте www.kpmo.ru, а в отношении омского региона – в законе Омской области от 6 января 2000 г. № 225-ОЗ «О государственной политике Омской области в сфере образования» (в ред. Законов Омской области от 20.12.2004 № 598-ОЗ, от 29.04.2005 № 629-ОЗ, от 07.06.2006 № 763-ОЗ, от 10.10.2006 № 788-ОЗ, от 02.02.2007 № 854-ОЗ, от 23.11.2007 № 975-ОЗ, от 14.12.2007 № 991-ОЗ, от 08.04.2008 № 1026-ОЗ, от 17.10.2008 № 1085-ОЗ). Однако после обнародования на столь высоком уровне они были объявлены недостоверными.

Цитирую собственный комментарий из статьи «Новая система... труда без зарплаты?», которую целиком так и не удалось опубликовать.

«Не получив ожидаемого ответа от Председателя Правительства, видимо, в качестве компенсации получил «выговор» от Министра образования Омской области. За последний год дважды направлял ему письма с просьбой указать точные нормативы подушевого финансирования в регионе, однако в ответ получал лишь методики расчётов. Зато после вопроса Премьеру пришло письмо, где такие нормативы приводятся. Оказывается, в расчёте на городского школьника это не 7 432 руб. (такой базисный показатель был установлен Законом Омской области от 14.12.2007 № 991-ОЗ «О государственной политике Омской области в сфере образования»), а 15 477 руб.; соответственно, на сельского школьника даже 22 828 руб. вместо 11 129 руб.

Приношу публичные извинения Министру за то, что в своё время не смог получить от него официальные данные, и впредь обязуюсь пользоваться именно ими в тех случаях, когда своевременно будут предоставлены. Сейчас же не могу не задать новых вопросов:

1) Сколько дополнительных денег получили омские дети и педагоги от того, что в норматив зачислен социальный налог в размере 26,2%, ведь никому из них в карман этот налог не попадает?

2) Согласно информации заместителя Министра образования и науки РФ Ю.П. Сентюрина от 5 марта 2009 г. № МОН-П-443, «в Омской области базисный показатель расходов муниципального образовательного учреждения на оплату труда работников учреждений образования в расчете на класс (группу) законодательно предусмотрен, однако его значение законодательно не определено». Напротив, как сообщает другой заместитель Министра образования и науки РФ И.И. Калина в ответ на мой запрос Председателю Правительства, «фактические расходы на общее образование в расчете на одного ученика (включая коммунальные расходы и расходы на текущий ремонт) в Омской области в 2008 году составили 27 тыс. рублей», но при этом по «эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26 июня 2007 г. № 825, Омская область занимает 64 место в рейтинге субъектов Российской Федерации». Какие же данные я должен считать официальными и как столь высокий уровень образовательных расходов сочетается со столь низким рейтингом области? Не говорю уже о том, что, если верить региональным СМИ, мы вообще впереди России всей.

3) Согласно Закону Омской области «Об областном бюджете», индекс-дефлятор для расчёта субвенций городу и районам Омской области в отношении расходов на образование составлял в 2008 г. 1,0239, а в 2009 г. – 1,0283. Согласно же «Записке о ситуации, сложившейся в учреждениях образования Омской области в связи с введением МРОТ – 4330 рублей и отраслевой системы оплаты труда», подготовленной Председателем Федерации омских профсоюзов и членом Законодательного Собрания от «Единой России» В.С. Якубовичем, индекс-дефлятор установлен на 2008 г. – 1.092, на 2009 г. – 1.028. Какой же дефлятор нужно считать правильным?

Как можно устанавливать такие коэффициенты увеличения нормативов, когда, даже по официальным данным, инфляция в 2008 г. достигла 13,3%, в 2009 г. ожидается на уровне 13-14%, а рост цен на товары первой необходимости ежегодно составляет не менее 25%?

4) Понимали ли омские законодатели, определяя подобные коэффициенты, что они означают фактическое обнищание образовательных учреждений в регионе?

5) Не подтверждают ли приведённые разноречивые официальные данные старую формулу: есть ложь, есть наглая ложь, а есть статистика?»

Несогласие с приведёнными данными высказали руководители образования не только Омской, но и Амурской области. В письме Министра образования и науки Амурской области С.Г. Степанова от 15.04.2009 № 01-1509 сообщается, что «в 2009 году расходы консолидированного бюджета Амурской области на одного городского школьника составляют 25 485 рублей, на сельского – 53 934 рублей».

Вместе с тем стоит обратить внимание на то, что показатели региональных расходов, приведённые автором, представляют собой не все затраты на образование, но лишь определённую их часть – базисный показатель расходов на оплату труда работников в расчёте на одного обучающегося (воспитанника). Соответственно, если просчитать полную сумму затрат по другим регионам, да ещё отнести к ним непомерно раздутые в современной России управленческие расходы, показатели неравенства между лучшей и худшей группами регионов могут оказаться на прежнем уровне. Во всяком случае, автору приходилось сталкиваться с экспертными расчётами, согласно которым разница в уровне финансирования составляет даже не 7, но 10 и более раз.

Какие бы статистические «инновации» ни применялись при расчётах норматива финансирования образования, они не меняют ситуацию в целом: в финансово обеспеченных регионах ОСОТ более или менее принимается педагогическими работниками, а в финансово недостаточных вызывает массовое недовольство.

Пр процитирую ещё раз неопубликованный текст всё той же собственной статьи.

«Кстати, об упоминавшейся уже Записке В.С. Якубовича. Надо отдать должное её автору: в отличие от полученных мною сказочных данных Минобрнауки, в которых сообщается, что с переходом на новую

систему оплаты труда она повысилась в различных регионах на 60 - 100%, эта Записка содержит немало правды. Вот лишь некоторые выдержки.

«Особенно тревожная ситуация в оплате труда и соблюдении трудовых прав работников при введении нового МРОТ складывается в детских дошкольных учреждениях. Здесь доплата до 4330 руб. с 1 января 2009 года осуществляется, как правило, за счет надтарифного фонда учреждения, что приводит к снижению оплаты труда воспитателей и педагогов дополнительного образования, и практически к нивелированию уровня их оплаты с техническим и вспомогательным персоналом.

В Знаменском муниципальном районе 84 работника дошкольных образовательных учреждений (60% численного состава) получают зарплату на уровне минимального размера оплаты труда. Средняя заработная плата в детсадах снизилась с 4535 в ноябре до 4265 рублей в январе, в том числе административно-управленческого аппарата – на 612 рублей (7%), воспитателей – на 1702 рубля (23%).<...>

Возникли новые должности, не предусмотренные ЕТКС. Появились профессии: сторож с обязанностями дворника, кастелянша с обязанностями уборщика помещений, подсобный по кухне с обязанностями вечернего помощника воспитателя».

«В фондах оплаты труда не предусмотрены средства на оплату труда за обучение учащихся на дому (а они в 5 раз больше, чем на обычного ученика), замещение временно отсутствующих работников, на увеличение оплаты труда педагогов, аттестованных в течение финансового года на более высокую квалификационную категорию, на обеспечение льгот работникам, совмещающим работу с обучением, командировочные расходы, связанные с повышением квалификации и другие».

«Не может не волновать общественность такая оптимизация учебных планов, влекущая сокращение учебных часов школьного и регионального компонентов, сокращение продолжительности работы детских дошкольных учреждений».

В заключение автор Записки ставит два риторических вопроса:

– «не скажется ли отсутствие в штатных расписаниях школ социальных педагогов, педагогов-психологов, вожатых на качестве воспитания социально активной личности;

– не отразится ли негативно снижение числа факультативов, кружков на реализации творческих способностей детей, результатах участия талантливой молодежи в различных конкурсах и олимпиадах».

Ответы, думаю, очевидны для каждого.

Вывод документа вполне определен: *«Не вызывает сомнения, что в учреждениях образования создается социальная напряженность в связи с недостаточностью финансовых средств на оплату труда по обеспечению минимального размера оплаты – 4330 рублей и введение отраслевой системы оплаты труда.<...> Нужно дополнительное финансирование».*

Как свидетельствуют данные ЦК профсоюза работников образования и науки⁹⁵³, проблемы такого рода характерны отнюдь не только для Омской области, но и для многих других регионов, включая Республики Калмыкия, Мордовия, Хакасия, Чувашскую Республику, Забайкальский край, Саратовскую, Свердловскую, Пензенскую, Кировскую, Липецкую области.

В документе, в частности, отмечается: *«более чем в 20 субъектах РФ приняты решения и введены новые системы оплаты труда в течение января-апреля т.г. в связи с ранее принятыми обязательствами, несмотря на значительные выпадающие доходы региональных и муниципальных бюджетов».* Согласно данным запроса во все субъекты Российской Федерации, выполненного заместителем Председателя Комитета Государственной Думы по образованию В. Шудеговым, дефицит средств на введение новой системы оплаты труда испытывают 54 региона, а его общий объем составляет 63 533,5 млн. руб.

«В значительном количестве регионов отмечены факты снижения заработной платы учителей и других педагогических работников не только в связи с сокращением объема выполняемой работы, вызванным пересмотром штатных расписаний, сокращением должностей воспитателей, педагогов-психологов, социальных педагогов и др., но и в связи с сокращением стимулирующей части фонда оплаты труда из-за введения нового МРОТ без выделения учреждениям дополнительных бюджетных ассигнований на эти цели». Этот фрагмент почти дословно повторяет цитированную выше «Записку» Председателя

⁹⁵³ Приложение к проекту постановления V Пленума ЦК Профсоюза от 22 апреля 2009 г. – Материалы к обсуждению на V Пленуме ЦК Профсоюза вопроса «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных образовательных учреждений и работников государственных учреждений субъектов РФ и муниципальных образовательных учреждений»

Федерации омских профсоюзов В. Якубовича, но вместе с тем подтверждает универсальный характер проблемы для всех финансово недостаточных регионов.

«Кроме того, в условиях крайне ограниченных финансовых средств введение нового МРОТ в связи с включением в его величину выплат компенсационного и стимулирующего характера привело к существенному ущемлению трудовых прав работников, осуществляющих аналогичную деятельность в объективно различных условиях труда. Это привело к ликвидации разницы в оплате труда работников в центральных регионах России и работников, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях, выполняющих свои обязанности во вредных условиях труда, в ночное время, в коррекционных учреждениях и группах». В своё время по требованию ФНПР автор выносил на голосование Государственной Думы предложение о том, чтобы надбавки компенсационного и стимулирующего характера не включались в минимальный размер оплаты труда. Однако эти поправки были провалены думским большинством⁹⁵⁴.

«По убеждению Профсоюза, практика реализации в образовательных учреждениях более 40% регионов модельной методики формирования и распределения средств фонда оплаты труда наглядно показала её неэффективность, в первую очередь, с точки зрения влияния на повышение качества работы учителя, привела в большинстве случаев к серьезной недооценке в размере оплаты труда факторов, отражающих квалификацию, сложность и ответственность работы учителя, и проявила реальное стремление власти разделить ответственность с учителем за результаты принимаемых управленческих решений, выполнение установленных показателей эффективности деятельности региональной власти и, в конечном счете, за демографическую ситуацию в России». В этом отрывке примечательны два сюжета. Во-первых, в отличие от омской Записки, признаётся неэффективность не только практической реализации, но и самой модельной методики формирования и распределения средств фонда оплаты труда в образовании. Во-вторых, максимально возможным образом смягчается упрек в адрес власти, которая якобы «стремится разделить ответственность с учителем» за результаты принимаемых управленческих решений», тогда как следовало прямо сказать, что власть делает учителя «козлом отпущения» за её собственную неэффективность.

Между прочим, помимо финансовой стороны, так называемая отраслевая система оплаты труда (на деле представляющая собой набор систем региональных) имеет и отчётливо выраженные управленческую и политическую составляющие. Даже в ситуации, когда практическая её реализация более или менее соответствует Постановлению Правительства РФ от 5 августа 2008 г. № 583 и разработанной Минобрнауки Модельной методике формирования системы оплаты труда и стимулирования работников государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы начального

⁹⁵⁴ Прочитываю в этой связи собственный депутатский отчёт о работе в Госдуме четвёртого созыва: «Федерация независимых профсоюзов России обратилась к депутатам Госдумы, а федерация омских профсоюзов – ко мне персонально с требованием не допустить включения надбавок в размер минимальной заработной платы и исправить другие пороки «медвежьего» закона. Разумеется, поправки к нему мною были поданы, причём в большинстве ещё до того, как пришли эти письма. Более того, одна из них, предусматривающая фактическое восстановление единой тарифной сетки, даже была принята. Однако остальные **профсоюзные и мои собственные поправки думским большинством были провалены...**

Голосование по моей поправке № 17. Она требовала сохранить действующее положение о том, что выплаты компенсационного, стимулирующего и социального характера не могут входить в минимальный размер зарплаты и должны начисляться сверх этого размера. За поправку проголосовали:

- ✓ КППРФ – 91,5%;
- ✓ «Родина» – 69%;
- ✓ ЛДПР – 6%;
- ✓ «Единая Россия» – 0,3% (1 человек из 300)».

Подробнее см.: Смолин О.Н. В интересах омичей – в интересах России. Отчёт и очерки о работе Четвёртой Государственной Думы. М.: ООО «ИПТК» «Логос» ВОС», 2007. – С. 74-75

общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, утверждённой 22 ноября 2007 г., ОСОТ сопровождается последствиями двоякого рода:

- значительный (применительно к ректорам вузов – кратный) рост уровня зарплаты руководителей и, соответственно, их зависимости от органов управления образованием;
- радикальное усиление зависимости уровня оплаты труда конкретного педагога от личной воли руководителя учреждения.

Тем самым с точки зрения менеджмента, самоуправленческие начала свёртываются, а бюрократизация нарастает. Соответственно, с политической точки зрения, новая система продолжает построение «вертикалей власти» – на сей раз в образовании, а также его встраивание в общую логику. Президент *de facto* назначает губернаторов; они, за редким исключением, определяют, кто станет главой местного самоуправления; соответствующие органы управления образованием назначают большинство руководителей образовательных учреждений; наконец, последние, в том числе с помощью ОСОТ, всё более подчиняют себе педагогических работников. Поскольку же абсолютное большинство руководителей либо стали членами правящей партии, либо находятся под её воздействием, система образования превращается, как выражались прежде, в «приводной ремень» соответствующей политики, причём, в отличие от советской эпохи, не социально-эгалитарной, но элитарно-классовой.

Пути решения вопроса вполне очевидны и в экономическом плане в значительной степени указаны профсоюзами⁹⁵⁵:

- 1) установление минимального федерального норматива такого финансирования в расчёте на 1 ученика, ниже которого регионы опускаться не вправе;
- 2) аналогичным образом утверждение на федеральном уровне базовых окладов педагогическим работникам, от которых регионы и местное самоуправление вправе отклоняться только в одну сторону – в сторону повышения;
- 3) выделение дополнительных средств из федерального бюджета тем регионам, которые не имеют возможности выполнить федеральные требования в отношении нормативов и базовых окладов.

В политико-управленческом плане решения в общем виде также не представляют большой сложности:

- разработка критериев оценки эффективности работы образовательных учреждений и педагогических работников в режиме общественно-государственного взаимодействия, т.е. самими общественными объединениями в рамках образовательного сообщества при координирующей роли государственных органов;
- широкая общественная экспертиза разработанных критериев и механизмов их применения;
- обсуждение и утверждение предложенных руководством образовательных учреждений мер поощрения педагогических и иных работников коллективами, органами общественного самоуправления, профсоюзными организациями.

В настоящее время, когда завершается работа над книгой, дискуссии по поводу отраслевой системы оплаты труда в образовательном сообществе продолжаются. Если предлагаемые финансовые и политико-управленческие решения не будут приняты, в условиях кризиса есть основания ожидать дальнейшего роста социальной напряжённости в педагогическом сообществе. Во всяком случае автору неоднократно приходилось слышать от профсоюзных активистов заявления типа: поскольку новая система принесла педагогам вред, верните Единую тарифную сетку!

Обратимся, однако, к последней (в течение весенней сессии 2009 г.) попытке оппозиции предостеречь правительство об угрозах образовательно-политического

⁹⁵⁵ См. «Обращение участников V Пленума Центрального Комитета Профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации к Председателю Правительства Российской Федерации В.В. Путину» от 22 апреля 2009 г. Эти же предложения были сформулированы автором в запросе от 27 марта 2009 г. на имя Председателя Правительства РФ В.В. Путина.

кризиса. Речь идёт о «правительственном часе» в Государственной Думе на тему «О мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации по повышению качества и конкурентоспособности образовательных услуг. О нормативном регулировании государственной итоговой аттестации выпускников XI (XII) классов общеобразовательных учреждений и приема в образовательные учреждения профессионального образования» 8 мая 2009 г.

Выступая в рамках этого «правительственного часа», Министр образования и науки А. Фурсенко нарисовал вполне благостную картину, по сути, совершенно уклонившись от существующих и назревающих проблем. Вот лишь некоторые фрагменты выступления Министра⁹⁵⁶: «Если в 2004 году в общем образовании менее 15 процентов обучались в нормальных, современных условиях, то сегодня это число приближается к 50 процентам, а в регионах, где внедряются комплексные проекты модернизации образования, оно превысило 60 процентов.

В профобразовании, по оценке участников нацпроекта, по тем направлениям, в которые вложены средства, мы совершили скачок вперёд на десять — пятнадцать лет, сделав эти учреждения абсолютно конкурентоспособными и в России, и на международном уровне. Сегодня в этих учреждениях проходят подготовку около 10 процентов студентов России⁹⁵⁷. <...>

С 2005 года экспертиза учебников начала проводиться ведущими экспертными организациями, среди которых Российская академия наук, Российская академия образования. Только что утверждён, зарегистрирован в Минюсте порядок отбора организаций, издающих учебные пособия, которые допускаются к использованию в образовательных учреждениях. Поэтому можно сказать, что сегодня у нас поставлен барьер недобросовестным, некачественным учебникам⁹⁵⁸. <...>

Сегодня при федеральной поддержке комплекса модернизации образования в школах, которые перешли на новую систему оплаты труда, зарплата учителей выросла в среднем на 60 процентов, у наиболее квалифицированных — в два раза и более⁹⁵⁹.

Более чем в трети регионов, которые получили поддержку, средняя зарплата учителей в школах, перешедших на новую систему оплаты труда, превысила среднюю в экономической сфере в этих же регионах⁹⁶⁰. <...>

В эффективно работающих московских вузах сегодня средняя зарплата преподавателя достигает 30 тысяч рублей в месяц. Переход на новую систему оплаты труда — а он начался в вузах только с конца прошлого года, — по нашим оценкам, позволит заметно повысить зарплаты. При этом новые системы внедряются таким образом, чтобы рост зарплат сопровождался повышением уровня ответственности преподавателей за качество образования, был напрямую с этим связан⁹⁶¹. <...>

По имеющимся оценкам, в прошлые годы семьи ежегодно тратили на вступительную кампанию порядка 1 миллиарда долларов, из них порядка 700 миллионов на проезд к месту поступления и проживания абитуриентов. Эти расходы семей с введением ЕГЭ существенно сокращаются⁹⁶². <...>

⁹⁵⁶ Здесь и далее цитируется по стенограмме пленарного заседания Государственной Думы от 8 мая 2009 г.

⁹⁵⁷ Означает ли это, что 90% студентов учатся в вузах, неконкурентоспособных не только на международном уровне, но и в России?

⁹⁵⁸ Не потому ли недовольство качеством учебной литературы публично высказывал даже президент России?

⁹⁵⁹ Согласно цитированному выше письму И. Реморенко, рост зарплаты у наиболее квалифицированных педагогов составил около 70%.

⁹⁶⁰ По данным Росстата, средняя зарплата в образовании в четвёртом квартале 2008 г. составляла 70% от её уровня по стране

⁹⁶¹ При этом министр не упоминает, что бюджетная заработная плата московского профессора федерального вуза вместе со всеми надбавками значительно уступает бюджетной зарплате столичного учителя.

⁹⁶² Московские родители, неоднократно приходившие на депутатский приём, единодушно утверждали: в столице подготовка ребёнка к ЕГЭ значительно дороже, чем к обычным экзаменам.

На сегодняшний момент все вузы, подведомственные Рособразованию, приняли соответствующие решения, это решения вузов. Это означает, что цена за обучение повышаться, несмотря на инфляцию, не будет⁹⁶³.

Также развивается система образовательного кредитования. Мы проработали льготные условия, обеспечивающие доступность образовательных кредитов, и одновременно делаем механизм кредитования эффективным регулятором качества образования. Кредиты должны даваться хорошо успевающим студентам⁹⁶⁴. <...>

За последние годы направлены существенные средства на ремонт и строительство студенческих общежитий. В 2007–2008 годах каждый год порядка 3–4 миллиардов тратилось на ремонт и порядка миллиарда на строительство соответственно. Несмотря на сложности с бюджетом (о них вы знаете лучше меня, ну, не хуже, по крайней мере) и кризисные явления экономики, на 2009 год по соответствующим программам мы эти средства не только сохранили – мы увеличили средства на строительство общежитий. В 2009 году за счёт других статей мы направили на строительство общежитий 3,5 миллиарда рублей, с тем, чтобы строительство общежитий, которое уже начато, было завершено в этом году⁹⁶⁵».

В ответ, выступая от имени фракции КПРФ, автор этих строк как доктор философских наук предложил министру, доктору физико-математических наук, поговорить о цифрах и о смыслах. Цитирую: «Начну с данных «Левада-центра»... Людей спрашивали: сейчас учат лучше или хуже, чем раньше? Учат лучше: 2000 год – 23 процента, 2006-й – 18 процентов... Учат хуже: 2000 год – 33, 2006-й – 43 процента. Дальше «Левада-центр» перестал спрашивать, видимо, из жалости к Министерству образования и науки.

А вот Президент Российской Федерации прямо сказал спустя пять лет вашего министерства, что с передовых позиций в образовании мы уже откатились. Может быть, пора задуматься над системными ошибками?

Один из самых острых вопросов текущего года – вопрос о едином государственном экзамене. Здесь есть два сценария.

Первый сценарий: планка будет установлена высоко. Тогда по оценкам Виктора Александровича Болотова, вице-президента Российской академии образования, 15 процентов детей не получают аттестатов... Это больше 100 тысяч человек.

Вторая версия: пожалев детей, Рособнадзор установит задним числом низкий проходной балл по принципу – три пишем, два в уме. И тогда ... будет несчастных меньше, но сама идея ЕГЭ будет полностью дискредитирована, чего она, впрочем, на мой взгляд, и заслуживает. <...>

По нашим оценкам, 30 процентов... будут поступать вне ЕГЭ. Осталось сделать один шаг – это шаг к добровольности Единого государственного экзамена. В этом случае «и волки, и овцы будут довольны».

Кстати, одобрительно относятся к ЕГЭ, по данным Фонда общественное мнение, 18 процентов, против него – 36 процентов. Согласны с обязательным ЕГЭ 11 процентов. С добровольным ЕГЭ согласны 54 процента, а среди людей с высшим образованием – 70 процентов. Но вы их почему-то не слышите. <...>

Андрей Александрович, я вам предлагаю дуэль, даже не одну, а сразу две. Интеллектуальные. Я вас приглашаю в одну из газет, например, «Московский комсомолец»,

⁹⁶³ При секвестровании первоначально запланированного бюджета высшего образования на 2009 г. и отсутствии налоговых льгот эта мера, при всей её социальной направленности, будет означать экономию на инновациях и зарплате преподавателей.

⁹⁶⁴ На момент выступления Министра в Госдуме новая система кредитования введена не была. Поэтому утверждать, что она «развивается», – значит принимать намерения за реальные действия.

⁹⁶⁵ Строительство общежитий – безусловно, важная социальная мера. Однако для её правильной оценки необходимо уточнить, за счёт каких именно «других статей» на эти цели были выделены дополнительные средства.

чтобы вместе сдать единый госэкзамен по русскому языку – государственному языку Российской Федерации...

Второе. Я предлагаю вам в прямом эфире, например, в передаче «Эхо Москвы» «Клинч» (поскольку «К барьеру» уже закрыли)... выступить со своей аргументацией, и пусть народ вынесет суждение»⁹⁶⁶.

Министр, в свою очередь, призвал оппозицию «не кошмарить» ребят и получил ответное заявление в СМИ в том смысле, что этот призыв должен быть переадресован именно вдохновителям и организаторам ЕГЭ.

Несмотря на малопродуктивный характер подобных дискуссий, представляется, что некоторый результат для смягчения кризиса они принесли, о чём ниже.

4.3. Обращение в суды: решения отрицательные – эффект положительный

Третьим направлением антикризисной борьбы образовательно-политической оппозиции стали судебные иски. При этом по сравнению с другими данное направление имело две особенности:

- первое обращение в суд было сделано ещё до начала кризиса;
- все иски касались лишь одного из системных мероприятий правительства, способных спровоцировать кризис образовательной политики, – единого госэкзамена⁹⁶⁷.

В июле 2008 г. группа родителей обратилась в Конституционный суд по поводу широкомасштабного эксперимента по введению единого государственного экзамена. Основанием для обращения, по мнению истцов, послужило нарушение статьи 21 Конституции РФ, в пункте 2 устанавливающей, что «Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам».

Вот некоторые аргументы авторов обращения: «Данный Закон⁹⁶⁸, постановление правительства РФ от 16 февраля 2001 г. № 119 «Об организации эксперимента по введению единого государственного экзамена» и приказ министерства образования № 36 от 5 февраля 2008 г. «Об установлении форм и порядка проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования в 2007/2008 учебном году, и утверждении Положения о проведении единого государственного экзамена в 2008 году» грубо нарушают п. 2 ст. 21 Конституции Российской Федерации, напрямую указывающие на недопустимость проведения медицинских, научных и прочих опытов над гражданином без его личного на то согласия. А в случае, когда гражданин не достиг уровня совершеннолетия, его полномочным представителем на всех уровнях власти и во всех государственных органах являются его родители. <...>

В юридической практике нет понятия «переходный период» для вступления в силу закона. И, тем не менее, статьей 3 Закона от 09 февраля 2007 г. № 17-ФЗ устанавливается какой-то непонятный для граждан «переходный период». Фактически, это означает, что до 1 января 2009 года единый государственный экзамен проводится в порядке эксперимента.

Данное положение наносит ущерб моему личному достоинству и нарушает мои гражданские права, так как обманным путем, без моего личного на то согласия над моим ребенком проводится научный опыт. При помощи непробированных научным путем тестов или, как их называют, «контрольно-измерительных материалов», пытаются определить уровень полученных моим ребенком в средней общеобразовательной школе знаний. Данные «контрольно-измерительные материалы» разрабатывались ... без объявления целей и задач родителям учащихся. Никто не предусмотрел возможность моего отказа от

⁹⁶⁶ В лучших традициях отечественной политической культуры Министр образования и науки уклонился от обеих «дуэлей», однако на его защиту встал представитель «оппозиции» и «либерал-демократ» В. Жириновский. В итоге программа «Клинч» на «Эхо Москвы» 21 мая 2009 г. завершилась тем, что автора этой книги, критиковавшего обязательный ЕГЭ преимущественно в тестовой форме, поддержали 83% слушателей, а В. Жириновского – 17%. На следующий день в Госдуме лидер ЛДПР утверждал, что против него голосовали исключительно коррупционеры (см. Стенограмму пленарного заседания Государственной Думы от 22 мая 2009 г.).

⁹⁶⁷ В двух из трёх описываемых далее случаях ключевую роль в юридической подготовке обращений играл Президент Всероссийского Фонда Образования С.К. Комков. Он же выступал представителем родителей в Верховном суде.

⁹⁶⁸ Имеется в виду Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 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»

участия моего ребенка в подобного рода «эксперименте». Данный вопрос нигде, никогда и не на каком уровне даже не обсуждался. При моем обращении по данному вопросу в школу и в вышестоящие органы управления образования было указано, что участие в едином государственном экзамене является строго обязательным. В ином случае, мой ребенок вообще не получит документа об окончании средней школы и будет лишен возможности поступления в высшее учебное заведение профессионального образования»⁹⁶⁹.

В электронных и печатных СМИ автор неоднократно высказывал мнение о том, что вопрос о юридической тождественности понятий «опыт» и «эксперимент» – это проблема толкования Конституции, которая как раз и находится в ведении Конституционного суда. При этом, на мой взгляд, шансы на признание эксперимента по ЕГЭ опытом над людьми были не слишком высокими. Однако, видимо, всё-таки были. Косвенным подтверждением тому стал отказ Конституционного суда рассматривать дело по существу на том основании, что не представлено доказательств права представлять интересы несовершеннолетнего в суде⁹⁷⁰.

На взгляд автора, значительно больше юридических оснований имело обращение родителей в Верховный суд весной 2009 г., которым они пытались оспорить нормативный правовой акт – Приказ Минобрнауки РФ № 362 от 28 ноября 2008 г., утвердивший положение «О порядке проведения итоговой аттестации за курс средней (полной) общей школы в форме единого государственного экзамена» и предписывающий выпускникам средних общеобразовательных школ Российской Федерации пройти итоговую аттестацию за курс полной средней школы в форме ЕГЭ.

Прочитую «Уточнение заявления об оспаривании правового нормативного акта», подготовленное истцами по предложению Верховного суда, в части которая представляется автору наиболее убедительной: «п. 9 Положения содержит понятие «федерального государственного стандарта среднего (полного) общего образования».

Поскольку в п. 9 Положения фигурирует конкретный термин, предусмотренный Федеральным Законом № 309-ФЗ от 01.12.2007 г., он не может быть заменен другими схожими терминами: «федеральный компонент государственного стандарта среднего (полного) общего образования» или «обязательный минимум среднего (полного) общего образования».

Указанная замена понятий положена в основу позиции ответчиков, которые утверждают, что, якобы, «федеральный компонент государственного стандарта среднего (полного) общего образования», утвержденный, к тому же, ненормативным, по Определению Верховного Суда РФ от 28 сентября 2004 г. (№ ГКПИ2004-1284) актом – приказом Минобрнауки РФ от 05.03.2004 г. № 1089, соответствует по содержанию и может использоваться при отсутствии утвержденного в установленном порядке «федерального государственного стандарта среднего (полного) общего образования».

Для успешной подготовки и прохождения государственной итоговой аттестации за курс средней школы в форме ЕГЭ учащиеся вправе были иметь полную информацию о параметрах обозначенного в нормативном правовом документе – приказе Минобрнауки от 28 ноября 2008 г. № 362 – «федерального государственного стандарта среднего (полного) общего образования», в соответствии с которым будут оценивать итоговый уровень их знаний.

Однако, документ под названием «Федеральный государственный стандарт среднего (полного) общего образования» отсутствует де-факто, так как он еще не разработан и не утвержден ни в соответствии с действовавшими до 01.12.2007 г. нормами федерального законодательства, ни в соответствии с принятым 24 февраля 2009 г. Постановлением Правительства РФ № 142 «Об утверждении Правил разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов».

То есть содержание Положения и приказа № 362 Министерство образования и науки РФ, касающиеся формы и порядка проведения государственной аттестации в форме ЕГЭ на основании федеральных стандартов, не соответствует положениям ст. 43 Конституции РФ, ст.ст. 3, 7 ФЗ «Об образовании» в связи с отсутствием утвержденных в установленном законом порядке Государственных федеральных стандартов и нарушает законные права и интересы учащихся на обучение и прохождение аттестации на основании федеральных государственных стандартов, чем грубо нарушаются права учащихся»⁹⁷¹.

Между прочим, в распоряжении истцов имелось вступившее в законную силу решение Дивеевского районного суда Нижегородской области, в окончательной форме принятое 29 апреля 2009 г. В суд обратились граждане Е.Н.Власенко, Е.В.Селиверстова и

⁹⁶⁹ Текст жалобы родителей в Конституционный Суд представлен автору С. Комковым

⁹⁷⁰ Определение Конституционного Суда от 12.11.2008 № 8558

⁹⁷¹ Верховный Суд РФ, гр. дело № ГКПИ09-371

Е.А Масленникова, оспаривая действия Дивеевской администрации, которая отказалась предоставить им нормативный документ «Федеральный государственный стандарт среднего (полного) общего образования». В иске было отказано, поскольку суд признал: *«к указанному времени Федеральные государственные образовательные стандарты в соответствии с Правилами разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 142 утверждены не были, поэтому они не могли быть предоставлены истцам»*⁹⁷².

Представители истцов по делу, включая С. Комкова и известную правозащитницу, председателя Московской Хельсинской группы Л. Алексееву, выступая после оглашения решения, заявили о намерении обжаловать решение суда в следующих инстанциях, вплоть до Европейского суда по правам человека. С этой целью юристами-правозащитниками в цитированный выше документ («Уточнение заявления об оспаривании правового нормативного акта») были внесены аргументы о несоответствии Приказа Минобрнауки № 362 от 28 ноября 2008 г. Европейской конвенции «О защите прав человека и основных свобод», а также нескольким предшествовавшим решениям Европейского суда по правам человека. Однако перспективы рассмотрения вопроса в таком суде представляются автору неочевидными.

Видимо, основательность аргументов по делу не позволила Верховному суду принять отрицательное решение в первый же день заседаний – 6 мая. Такое решение было принято 15 мая, причём министр образования и науки А. Фурсенко объявил о нём ещё 8 мая, выступая в Государственной Думе: *«мы абсолютно убеждены в полной легитимности единого государственного экзамена... Те люди, которые обращаются в суды, знали об этом законе полтора года назад, значит, никаких претензий в то время не было, хотя именно тогда и надо было, собственно говоря, поднимать вопрос... Я абсолютно убеждён, что легитимность всех шагов по ЕГЭ будет подтверждена»*.

Вот как комментировал решение Верховного суда автор этих строк: *«Для меня решение Верховного суда вполне ожидаемое, но несомненно политическое.*

Ожидаемое – потому, что в условиях нашего самого «справедливого» суда, да ещё за несколько дней до начала ЕГЭ, другого решения ждать было просто-напросто нереалистично.

Теперь что касается того, что решение политическое.

Основных аргументов у тех, кто обращался в Верховный суд, было два.

Первый заключается в том, что недавно был принят новый закон об образовательных стандартах, который радикально поменял структуру этих стандартов. Новых стандартов не существует. Старые стандарты не соответствуют новому закону. <...>

*Второй. Ссылки Минобрнауки на приказ министра В.М. Филиппова от 5 марта 2004 года так же несостоятельны, поскольку Верховным же судом этот приказ признан ненормативным документом. Как можно опровергнуть оба этих утверждения, я не знаю»*⁹⁷³.

Мотивировалось решение Верховного суда 15 мая 2009 г. по делу № ГКПИ09-371 следующим образом: «Приказ (Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 ноября 2008 г. № 362 – прим. автора) соответствует требованиям закона, прав и законных интересов заявителей не нарушает.

Доводы заявителей о том, что Приказ принят преждевременно, т.к. проведение ЕГЭ в настоящее время не представляется возможным в связи с отсутствием федеральных государственных образовательных стандартов среднего (полного) общего образования, основанием для признания недействующим оспариваемого нормативного правового акта не являются, поскольку

⁹⁷² Решение Дивеевского районного суда Нижегородской области, с. Дивеево, 24 апреля 2009 г. – предоставлено истцами С. Комкову.

⁹⁷³ www.eurekanet.ru/ewww/promo/9944.html

сроки принятия данного нормативного акта законодательством не установлены, а обсуждать вопрос о целесообразности или своевременности принятия органом оспариваемого акта суд не вправе, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц».

Таким образом, вопрос о несоответствии новому закону федерального компонента государственных образовательных стандартов начальной, основной и средней школы подменён другим – о сроках утверждения документа.

«Федеральный компонент государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования утвержден приказом Министерства образования Российской Федерации от 5 марта 2004 г. № 1089. По заключению Министерства юстиции Российской Федерации данный документ в государственной регистрации не нуждается (письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 02 апреля 2004 г. № 07/3477-ЮД)». И в данном случае происходит подмена тезиса: проблема государственной регистрации правового акта подменяет вопрос о том, может ли быть основой стандарта документ, самим же Верховным судом признанный ненормативным.

Однако верхом «юридической техники» можно считать следующий пассаж: «нельзя признать обоснованным довод заявителей об ограничении родителей в праве получения важной информации о стандартах итоговой аттестации, а также в праве выбора иного (не основанного на ЕГЭ) способа аттестации знаний учащихся, поскольку Законом установлено, что иные формы проведения государственной (итоговой) аттестации могут быть установлены для обучающихся в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением, а также в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, или для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья (пункт 4 статьи 15 Закона)». Оказывается, право выбора иного (не основанного на ЕГЭ) способа аттестации выпускников родителям вполне обеспечено: чтобы им воспользоваться, достаточно сделать ребёнка инвалидом или отправить его за решётку! Качество подобной аргументации предоставляю оценивать читателю.

Наконец, после принятия Федерального закона от 10 февраля 2009 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов» по инициативе депутатов фракции «Справедливая Россия» был подготовлен запрос в Конституционный суд, который подписали 57 членов фракции КПРФ и 35 «эсеров». В списке подписантов первыми стояли фамилии заместителей Председателя Комитета Госдумы по образованию В. Шудегова и О. Смолина и лидеров фракций Н. Левичева и Г. Зюганова. Авторы запроса предложили проверить конституционность положений подпункта «б» пункта 2 статьи 1 и подпункта «а» пункта 5 статьи 2 Федерального закона от 10 февраля 2009 г. № 18-ФЗ, второго абзаца пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» и второго абзаца пункта 1 статьи 11 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Поскольку текст запроса значителен по объёму, сформулирую его основные положения, сопровождая пересказ короткими цитатами.

По мнению авторов, подписавших документ, *«Основанием для направления запроса в Конституционный Суд Российской Федерации является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации указанные положения названных законов в части ограничения возможности граждан, получивших среднее (полное) общее образование в период до 1 января 2009 года, на реализацию своего конституционного права на получение среднего профессионального и высшего профессионального образования, права на труд, а также права на свободное использование своих способностей и имущества для не запрещенной законом экономической деятельности»*⁹⁷⁴.

⁹⁷⁴ Здесь и далее цитируется по находящемуся в распоряжении автора Запросу о проверке конституционности положений подпункта «б» пункта 2 статьи 1 и подпункта «а» пункта 5 статьи 2

Вот основные аргументы, изложенные в запросе в Конституционный суд⁹⁷⁵.

1. В отношении лиц, завершивших среднее (полное) общее образование до 2009 г. и намеревающихся поступить на очное отделение высших и средних профессиональных учебных заведений, закону придана обратная сила, что ставит их в неравное положение с выпускниками 2009 г.: *«С 2009 года сдача единого государственного экзамена (далее – ЕГЭ) стала обязательным испытанием для поступления в образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования. При этом лица, получившие среднее образование до 1 января 2009 года, окажутся в худшем положении по сравнению с более молодыми абитуриентами, потому что будут не готовы сдавать экзамен в новой, совершенно непривычной для себя форме. А некоторые выпускники прошлых лет так и не приуровнятся к новой форме экзамена, и высшее и среднее профессиональное образование для них будет навсегда закрыто <...>*

С учетом того, что в настоящее время тренировки школьников по сдаче ЕГЭ отводится значительное время, «старые» выпускники окажутся в существенно менее конкурентоспособном положении по сравнению с «молодыми» выпускниками».

2. Пункт 3 статьи 43 Конституции РФ устанавливает необходимость конкурсного отбора для тех абитуриентов, которые поступают в высшие учебные заведения на бюджетные места. Напротив, согласно закону от 10 февраля 2009 г. № 18-ФЗ, такой же порядок фактически распространяется и на тех граждан, которые желают получить образование на платной основе: *«Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов» без каких-либо оснований, предусмотренных частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, обусловил реализацию указанного права на получение среднего профессионального и высшего профессионального образования прохождением вступительных испытаний в форме ЕГЭ и ввел ограничение на реализацию этого права: получение по результатам ЕГЭ не ниже устанавливаемого федеральным органом, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, количества баллов».*

Напомню: часть 3 статьи 55 Конституции РФ устанавливает: **«Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».** В данном же случае не приходится говорить ни о безопасности государства, ни о жизни и здоровье граждан: выпускники, завершившие образование на платной основе по соответствующим специальностям и не прошедшие итоговую аттестацию в вузах, не получают дипломов и не смогут работать по специальностям, имеющим отношение к данной проблематике.

3. Часть 2 статьи 43 Конституции РФ гарантирует общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. Как уже отмечалось, статья 5 действующего Закона РФ «Об образовании» во всех редакциях этому положению не соответствовала⁹⁷⁶. Однако введение единого государственного экзамена при поступлении в средние специальные учебные заведения, так же, как и в отношении вузов, ограничило права абитуриентов получить не только бюджетное, но и платное образование.

Федерального закона от 10 февраля 2009 года № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов», второго абзаца пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» и второго абзаца пункта 1 статьи 11 Федерального закона от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»

⁹⁷⁵ Нумерация принадлежит автору

⁹⁷⁶ См. § 1 главы 8

4. «Поскольку занятие целого ряда должностей ограничено наличием у гражданина диплома государственного образца, полученного в имеющем государственную аккредитацию образовательном учреждении, указанные нормы ограничивают не только право на образование, но и право на труд, установленное статьей 37 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации».

5. Как уже упоминалось, закон о федеральных университетах обязал принимать абитуриентов на основе ЕГЭ не только в государственные, но и негосударственные вузы и ссузы. Это ограничение также стало предметом запроса в Конституционный суд: «По мнению группы депутатов, государство вправе (и обязано) контролировать уровень подготовки выпускников негосударственных высших и средних учебных заведений, имеющих государственную аккредитацию, вправе (и обязано) пресекать злоупотребления. Однако государство не вправе устанавливать ограничения на уровень знаний и навыков поступающих в негосударственные учебные заведения абитуриентов, при условии, что образовательное учреждение способно подготовить этих лиц до уровня, установленного федеральным государственным образовательным стандартом, либо эти лица способны самостоятельно подготовиться и сдать государственные экзамены экстерном».

Отмечу ещё раз: в соответствии с описанным в главе 1 парадоксом «казарменного либерализма» и «либерального социализма», левые политические силы в России вновь выступили на стороне негосударственного сектора образования.

В дни, когда эта книга готовится к публикации, судьба запроса не вполне ясна. По неофициальной информации, лидер «Справедливой России», Председатель Совета Федерации С. Миронов вёл по этому поводу переговоры с Председателем правительства В. Путиным. Предмет переговоров – отказ от обращения в Конституционный суд в обмен на поддержку правительством подготовленного Советом Федерации законопроекта о праве лиц, завершивших среднее образование до 2009 г., поступать на очные отделения высших и средних профессиональных учебных заведений, минуя ЕГЭ. В итоге обращение в Конституционный суд не направлено, однако рассмотрение упомянутого законопроекта отложено в лучшем случае на осеннюю сессию Госдумы 2009 г.

Несмотря на отсутствие позитивных решений, «судебная кампания» против обязательного ЕГЭ дала определённые результаты. Она широко освещалась в электронных и печатных СМИ и, есть все основания полагать, повлияла на изменение состояния общественного сознания, о котором речь пойдёт ниже.

* * *

Как уже отмечалось, четвёртым направлением деятельности по предотвращению кризиса в образовательной политике (или демпфированию его последствий) образовательно-политическая оппозиция избрала формирование общественного мнения путём работы с электронными и печатными СМИ, а также организации публичных акций. Собственно говоря, из всех описанных выше направлений работы, как убедился читатель, наибольшее значение имел не столько прямой эффект продавливания соответствующих решений, сколько эффект косвенный – в форме воздействия на информационную среду.

Помимо прочего, в этих целях были проведены:

- серия пресс-конференций и круглых столов, в том числе в Госдуме. В начале 2009 г. удалось существенно расширить состав участников этих мероприятий, объединив усилия экспертов общественного движения «Образование – для всех» и нескольких экспертных советов Комитета по образованию (прежде всего – экспертных советов по электронному обучению и информационным технологиям в образовании, а также по негосударственному образованию). Как уже упоминалось, на одном из таких заседаний был обсуждён проект Аналитической записки о пятикратном кризисе в образовании, переданной 28 января 2009 г. Президенту РФ Д. Медведеву, а на другом состоялась встреча экспертного сообщества с руководителем Рособнадзора Л. Глебовой;

• ряд конференций, среди которых отметим Вторую Всероссийскую педагогическую конференцию 25 апреля 2009 г. На ней был принят документ под названием «Российское образование: АКМ-13.9»⁹⁷⁷, содержащий 13 первоочередных мер в области образовательной политики, реализация которых необходима в 2009 г.;

• несколько митингов в различных регионах России, наиболее заметным среди которых был митинг в Москве 23 октября 2008 г. под лозунгами «Отведём четыре удара» и «Долой ЕГЭ! Даёшь образование». Митинг получил положительные отклики в прессе и, по оценкам СМИ, собрал в общей сложности около тысячи человек. От аналогичных акций КПРФ он отличался преобладанием активистов образовательных (а не партийных) организаций и заметным участием молодёжи.

Стоит отметить две основные особенности антикризисной кампании в информационном поле.

Первая из них – преимущественно сетевой (т.е. координационный, а не субординационный) характер взаимодействия участников. Не располагая сколько-нибудь влиятельными структурами в регионах страны и не используя по разным причинам структур оппозиционных политических партий, инициаторы кампании противодействия образовательно-политическому кризису не могли организовывать её в прямом смысле этого слова⁹⁷⁸. Наряду с крайне низким уровнем гражданской активности населения в современной России в целом, отсутствие централизованного управления значительно ослабляло силу конструктивного сопротивления и приводило к тому, что число активно протестующих оказалось не, как обычно, в разы, но на несколько порядков меньше числа недовольных.

Вторая особенность – сохранение, несмотря на фактическое отсутствие свободы информации и относительную слабость организованной образовательно-политической оппозиции, благоприятной для неё информационной среды⁹⁷⁹. Акции сторонников государственных гарантий достойного уровня зарплаты педагогов, противников принудительного ЕГЭ, принудительной бакалавризации и принудительного расформирования вузов активно освещались электронными и особенно печатными СМИ. Поскольку эти вопросы действующей властью не были отнесены к числу ключевых, фактически существующая в стране цензура на их освещение не распространялась.

Полуавторитарный политический режим, низкая активность населения, очевидное неравенство сил противоборствующих сторон и жёсткая позиция Минобрнауки⁹⁸⁰ предопределили общие итоги борьбы. При отсутствии принципиальных изменений образовательно-политического курса эти результаты оказались существенными.

1. Приостановлена реализация заявленных министром образования и науки А. Фурсенко намерений ликвидировать либо реорганизовать большинство российских вузов, сократив их общее число с более 1000 до 150-200. Подобная попытка могла бы стать мощнейшим фактором эскалации отечественного экономического кризиса до уровня кризиса политического.

2. Дополнительно к победителям общероссийских олимпиад (что было установлено ФЗ от 09.02.2007 № 17), пять категорий граждан освобождены от необходимости

⁹⁷⁷ См. в приложении к настоящему изданию

⁹⁷⁸ Периодически получая от Председателя думского Комитета по образованию Г.А. Балыхина однотипные письма по различным проблемам (ЕГЭ, ухудшение условий оплаты труда педагогов и т.п.), автор, вопреки предположениям руководства, вынужден был констатировать, что данные обращения не были инициированы движением «Образование – для всех».

⁹⁷⁹ См. также § 2 главы 13

⁹⁸⁰ По свидетельству известного журналиста В. Молодцовой, одна из высокопоставленных сотрудниц Минобрнауки РФ на публичном совещании заявила, что «С хасбалой не договориться», приравняв таким образом к радикальной мусульманской организации большинство отечественного образовательного сообщества. См. передачу «Родительское собрание» на радио «Эхо Москвы». – 2009. – 28 июня // www.echo.msk.ru/programs/assembly/601214-echo.phtml

проходить процедуру ЕГЭ при поступлении в средние и высшие профессиональные учебные заведения. По предварительным оценкам, это позволит продолжить образование нескольким сотням тысяч граждан страны в 2009 г. и миллионам граждан – в перспективе.

3. По сравнению с прогнозами экспертов, почти на 100 тыс. детей больше получили документы о среднем (полном) общем образовании, а вместе с ними – возможность получить образование следующего уровня. Как уже упоминалось, по экспертным оценкам, без аттестатов зрелости должны были остаться от 10 до 15% выпускников. В сложившейся ситуации Росособрнадзор резко снизил минимальное количество баллов ЕГЭ, свидетельствующих об освоении школьного курса. Вместо 40 баллов, соответствующих школьной «тройке» при линейном характере функции, по литературе «порог» был установлен на уровне 30 баллов (т.е. 2,5 по прежней шкале), по математике – 21, а по иностранному языку – 20 баллов (по традиционной шкале между «единицей» и «двойкой»). Тем самым многим десяткам тысяч выпускников была сохранена возможность продолжить образование, однако миф об объективности результатов ЕГЭ развеян полностью⁹⁸¹.

4. По инициативе представителей образовательной и политической оппозиции созданы две комиссии: «Комиссия по изучению и оценке результатов эксперимента по введению единого государственного экзамена» при Председателе Совета Федерации и «Комиссия при Президенте Российской Федерации по совершенствованию проведения единого государственного экзамена». В состав обеих комиссий был включен автор этой книги. В настоящее время, когда она сдается в печать, официальные доклады комиссий не опубликованы. Анализ этих докладов – дело будущего. Однако очевидно: само создание комиссий является фактическим признанием кризисной ситуации в образовании, возникшей по причине введения ЕГЭ. При этом наиболее вероятный результат их работы – частичное исправление пороков единого государственного экзамена, не меняющее его сути. Подготовленное автором особое мнение членов президентской комиссии по ЕГЭ И. Мельникова и О. Смолина публикуется в приложении под заголовком «ЕГЭ в современной форме как системная ошибка».

5. В федеральном бюджете на 2009 г., уточнённая версия которого принята весной соответствующего года, на помощь региональным бюджетам дополнительно выделено около 300 млрд. рублей. И хотя эта сумма не имеет целевого характера, есть основания полагать, что часть её будет направлена на повышение заработной платы педагогических работников, что отчасти уменьшит социальное напряжение.

Если учесть, что последствия сокращения сроков и программ обучения студентов в результате принудительной бакалавризации большей частью скажутся лишь через несколько лет, есть основания полагать, что усилия образовательного сообщества, направленные на смягчение политически детерминированного кризиса в образовании, дали существенные результаты по трём из четырёх направлений антикризисной борьбы (уменьшение негативных последствий ЕГЭ, отсрочка массового сокращения вузов и некоторое увеличение федеральной поддержки перехода на отраслевые системы оплаты труда). Вместе с тем образовательные последствия собственно экономического кризиса на момент, когда эта книга готовится к печати, сколько-нибудь значительно демпфировать не удалось. Предложенные правительством меры принимаются с явным опозданием, а более радикальные предложения образовательно-политической оппозиции отклоняются.

⁹⁸¹ Выступая в программе «Родительское собрание» на радио «Эхо Москвы» 28 июня 2009 г., автор этих строк высказывался в том смысле, что после таких результатов призывы «не ломать градусник» в отношении ЕГЭ выглядят просто смехотворными. Хорош термометр, признающий нормальной температуру от 25 до 45 градусов и при этом указывающий больному норму лишь после того, как будет измерена «средняя температура по больнице»!

Глава 18. Россия-2020: инновационная экономика при элитарном образовании?

«Настоящее видеть намного труднее, чем будущее». Эта фраза, принадлежащая, кажется, Вернеру Эрхарду, лучше всего характеризует процесс появления и обсуждения проекта документа, представленного Правительством РФ в марте 2008 г. под названием «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации», но более известного как программа «Россия-2020». Помимо заложенного автором приведённого изречения общефилософского, политического и психологического смысла, существует несколько специальных отечественных причин, подтверждающих справедливость данного афоризма применительно к данному процессу.

Во-первых, по причине начавшегося экономического кризиса, а также другим причинам, о которых речь пойдёт ниже⁹⁸², проект Программы вызвал несомненно больший общественный интерес, чем её окончательная редакция, утверждённая Распоряжением Правительства РФ от 17.10.2008 № 1662-р. Соответственно, и в настоящей работе именно проекту будет уделено основное внимание.

Во-вторых, сам проект Программы, содержащий весьма оптимистические прогнозы, наряду с другими факторами (Стабилизационный фонд, сравнительно высокие темпы экономического развития и т.п.), в известной мере способствовал упорному (на протяжении нескольких месяцев) непризнанию российскими властями факта распространения на страну мирового экономического кризиса⁹⁸³.

§ 1. Проект Программы: образовательный «кроссворд»?

1.1. Цели, задачи и принципы

Многие положения рассматриваемого документа способны вызвать у читателя если не восторг, то, по крайней мере, целый поток радужных ожиданий. Достаточно сказать, что в проекте Концепции был выделен (и сохранился в окончательном тексте) специальный раздел 3 под названием «Развитие человеческого потенциала». Приведу лишь один пассаж из подраздела 3.4. «Развитие культуры», пассаж, под которым готов подписаться двумя руками: *«Ориентация на творческое развитие свободного человека, формирование и удовлетворение спроса в культурном разнообразии обуславливают переход к новой модели сферы культуры, реализации ее потенциала как лидера креативной экономики. Отвечая на новые вызовы, культура должна сохранить фундамент подлинности, установить баланс традиций и современности, обеспечить национальную идентичность»*⁹⁸⁴.

Планов громадье?

Под стать стилю и содержание многих разделов программы. Из неё мы узнаём, что к 2020 г.:

- российская экономика станет 5-й в мире по общему объёму ВВП⁹⁸⁵ (20 лет назад советская экономика была 2-й – после американской);
- средняя зарплата в долларовом исчислении вырастет приблизительно в 5 раз (с 526 до 2700 долларов)⁹⁸⁶;
- средняя продолжительность жизни увеличится до 75 лет⁹⁸⁷;

⁹⁸² См. начало главы 19

⁹⁸³ См. § 1 главы 17

⁹⁸⁴ Здесь и далее синтаксис и орфография принадлежат разработчикам документа

⁹⁸⁵ Подраздел 1.3. Целевые ориентиры

⁹⁸⁶ Подраздел 1.3. Целевые ориентиры

⁹⁸⁷ Подраздел 3.1. Демографическая политика

- население страны перестанет сокращаться и даже вырастет приблизительно на 3 млн. человек – до 145 млн.⁹⁸⁸ (правда, столько граждан Россия уже имела, согласно переписи в 2002 г. По данным ЦРУ и Фонда народонаселения ООН, сокращение продолжится, а к 2050 г. население России составит около 108 млн. человек);

- к 2015 г. в России исчезнут беспризорники⁹⁸⁹ (в прошлом аналогичными достижениями страна гордилась только после гражданской и Великой Отечественной войн, причём добивалась их в течение 3 - 5 лет);

- на среднюю семью из трёх человек будет приходиться квартира в 100 кв. м.⁹⁹⁰, т.е. по 33 кв. м на человека (в странах Западной Европы в середине первого десятилетия XXI в. приходится 36 - 40 кв. м, в Канаде и США – около 70 кв. м⁹⁹¹);

- и т.д.

Разумеется, проект нового «светлого будущего» у одних критиков вызвал ассоциации с «Продовольственной программой», с обещанием М. Горбачёва дать каждой семье по квартире к 2000 г. и т.п., а у других – с программой «500 дней», после которой, как утверждали сатирики, пришлось бы реализовать программы «9 дней», «40 дней» и т.п. Вспомнили, кстати, и программный документ «Единой России» «Наши приоритеты на 2004-2007 годы», в котором утверждалось: «Россия должна стать равноправным членом мирового сообщества. А это значит, что минимально допустимый уровень жизни для всего населения России должен быть в среднем примерно таким же, как в странах Евросоюза»⁹⁹². Всё это, судя по заголовку программы, к 2008 г.

В СМИ серьёзные журналисты и представители науки начали задавать вопросы – большей частью обществу и самим себе, ибо имена разработчиков программы неизвестны. Вот лишь некоторые из таких вопросов.

1. Почему предполагаемый рост средней зарплаты определён в долларовом исчислении? Не потому ли, что рубль нестабилен?

2. Почему при ожидаемом росте зарплаты в 5 раз производительность труда предполагается поднять лишь примерно в 2,5 раза? Как быть с азбучным законом опережающего роста производительности труда по отношению к его оплате? И не приведёт ли это к дальнейшему раскручиванию инфляции?

3. Почему даже к 2020 г. средняя пенсия планируется на уровне 30% от средней заработной платы (в 2010 г. – 25%)? Ведь хорошо известно, что, согласно Конвенции Международной организации труда № 102, она должна составлять не менее 40%. Иначе говоря, почему власти страны «программируют» консервацию нищеты старшего поколения?

Как будто отвечая на этот вопрос, весной 2009 г. правительство предложило парламенту законопроекты⁹⁹³, устанавливающие основы очередной пенсионной реформы, которую с некоторым основанием можно было бы назвать частичной реставрацией «дозурабовской» системы. Во всяком случае, реформа предусматривает возвращение к социальному страхованию (вместо социального налога), т.н. валоризацию (т.е. дополнительное начисление пенсионного капитала за стаж советского периода и тем самым – частичное возвращение ценности этого стажа) и т.п. В результате реформы предполагается вывести среднюю пенсию в России на уровень 40% заработной платы, т.е. исполнить требование Конвенции МОТ № 102.

4. Почему, объявляя о намерении достичь показателей расходов на социальные нужды, принятых в развитых странах (6 - 7% от ВВП на образование и здравоохранение),

⁹⁸⁸ Подраздел 3.1. Демографическая политика

⁹⁸⁹ Подраздел 3.7. Развитие социальных институтов и социальная политика

⁹⁹⁰ Подраздел 1.3. Целевые ориентиры

⁹⁹¹ Радио «Свобода». – 2004. – 13 мая (по официальным материалам заседания Правительства РФ 13.05.2004)

⁹⁹² www.33333.ru/protect/programms.php?st=2&p=2

⁹⁹³ «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования»

авторы проекта произвели подмену понятий? Ведь в социальных государствах такие или более высокие расходы производятся из бюджета, а в Программе-2020 они включают и расходы граждан.

Как увидит читатель, в окончательном тексте документа (в частности, в отношении образования) ситуация была исправлена, однако непринципиально.

Благие намерения и загадочные принципы

Анализ образовательной части проекта Концепции начнём с деклараций.

Согласно этому документу, модернизация системы образования признаётся *«важнейшей предпосылкой динамичного экономического роста и социального развития общества, условием благополучия и безопасности страны»*. Соответственно, конкуренция национальных образовательных систем объявлена *«ключевым элементом глобальной конкуренции, требующей <...> быстрой адаптации к запросам и требованиям динамично меняющегося мира»*. И, наконец, провозглашается: *«возможность получения качественного образования продолжает оставаться одной из наиболее важных жизненных ценностей граждан, решающим фактором социальной справедливости и политической стабильности»*.

Если отвлечься от того, что идея конкуренции стала для наших «верхов» едва ли не навязчивой, возразить практически нечего. Иное дело – объявленные авторами «Концепции» принципы проектной деятельности, положенные в основу модернизации образования и применённые в так называемом нацпроекте. Если вычленим эти принципы из обтекаемого текста документа, получится следующее:

1. *«... открытость образования к внешним запросам»*⁹⁹⁴. Внешним по отношению к чему: к самому образованию? к стране? А как быть с внутренними запросами?

С 2004 г. руководство Минобрнауки позиционировало себя как «антикризисных менеджеров». И если в документе имеется в виду некая аналогия с внешним управлением, то хотелось бы напомнить: российское образование, в отличие от многих других экономических и общественных институтов, доведено до кризиса, но не до банкротства.

2. *«... применение проектных и командных методов»*⁹⁹⁵. Проектные методы в качестве принципа проектирования? Если это не тавтология, то, видимо, загадка. А что означают методы командные, напечатанные без кавычек? Это методы работы «командой» или это методы командования образованием?

3. Использование логики «деньги в обмен на обязательства»⁹⁹⁶. Поскольку государство почти 20 лет не исполняет своих обязательств перед образованием (например, его финансирование даже в 2000-е годы не превышало 50% от минимальной потребности), эта, казалось бы, очевидная логика сплошь и рядом оказывается порочной. Увеличивать финансирование нужно не только для того, чтобы повышать результаты, но прежде всего – чтобы их не снижать. Иначе говоря, «кормить коня» приходится уже не в погоне за рекордами, но чтобы он просто не свалился во время дистанции. Поэтому, как минимум, на первом этапе реализации программы принцип должен формулироваться иначе: «сначала деньги – потом обязательства» или «деньги как компенсация за неисполнённые обязательства государства».

4. *«... конкурсное выявление и поддержка лидеров, успешно реализующих новые подходы на практике, адресность инструментов ресурсной поддержки и комплексный характер принимаемых решений»*⁹⁹⁷. Как уже отмечалось: наряду со слабым ресурсным обеспечением, вторым коренным недостатком нацпроекта «Образование» была именно его бессистемность, если угодно, лоскутность – школьный Интернет при отсутствии

⁹⁹⁴ В окончательной редакции сохранено

⁹⁹⁵ В окончательной редакции командные методы исчезли

⁹⁹⁶ В окончательном тексте – и это следует отнести к его плюсам – данная формулировка отсутствует

⁹⁹⁷ В утверждённой Концепции принцип сохранён

учебников, символические надбавки за классное руководство при отсутствии нормальной зарплаты учителя, помощь наиболее «продвинутым» при отсутствии поддержки наиболее нуждающихся и т.п. Теперь то же самое предложено воспроизвести в долгосрочной программе, сопровождая это обещаниями комплексных решений. Впрочем, пора обратиться к конкретным её тезисам.

«Дерево целей»: «корни» и «ветви»

Стратегической целью государственной политики в области образования проект Концепции объявил *«повышение доступности качественного образования в соответствии с требованиями инновационного развития экономики и современными потребностями общества»*. Казалось бы, сторонники идеологии «Образования – для всех» в её антисегрегационной интерпретации должны были испытывать «чувство глубокого удовлетворения». Однако понятие «качественного образования в соответствии с требованиями инновационного развития экономики и современными потребностями общества», как ни странно, может интерпретироваться различным образом: как в традиционном для отечественной культуры духе творческой педагогики, так и в смысле «педагогики услуг», если и предполагающей развитие личностных качеств, то исключительно в интересах потребностей рынка труда.

Далее разработчики проекта выстроили нечто вроде «дерева целей»⁹⁹⁸, объявив, что реализация главной из них предполагает решение четырёх групп приоритетных задач:

«первая – обеспечение качества образовательных услуг и эффективности управления образовательными организациями...»;

«вторая – создание структуры образовательной системы, соответствующей требованиям инновационного развития экономики...»;

«третья – обеспечение доступности качественного образования, вне зависимости от доходов и места жительства, формирование системы, целенаправленной работы с одаренными детьми и талантливой молодежью...»;

«четвертая – создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров...».

Оставим без внимания тот факт, что «ветви» этого «дерева целей» выстроены, мягко говоря, не совсем логично и не по единому основанию:

задача третья фактически повторяет «ствол дерева», т.е. основную цель;

три задачи относятся к системе образования в целом, тогда как четвёртая – лишь к её подсистеме – образованию взрослых и т.п.

Отпустим «проектировщикам» и «грех» довольно произвольного расположения «сучков» и «листьев» на «ветвях» «дерева целей».

Например, к структурным задачам (группа вторая) по странной логике отнесено *«привлечение ведущих университетов к повышению квалификации учителей...»* – идея сама по себе позитивная, но встроенная явно не на своё место.

Точно так же в первую группу задач, призванных обеспечить качество образовательных услуг, включено *«внедрение механизма оценки качества профессионального образования...»*. Соответственно, в четвёртой группе задач мы видим почти ту же формулировку, но более узкого предназначения: *«содействие формированию системы независимой оценки качества непрерывного образования...»* и т.п.

1.2. Содержательно-ценностная структура проекта

Вместо того, чтобы продолжать анализ несовершенно выстроенной системы, разделим все положения Концепции, в соответствии с заявленной целью, по критерию

⁹⁹⁸ Как увидит читатель, в утверждённом тексте Концепции «дерево целей» претерпело принципиальные изменения.

доступности каждому гражданину качественного образования на четыре группы: положительные, отрицательные, противоречивые и малопонятные (требующие расшифровки, если не перевода).

Достижения – наряду с недостатками

К первой группе таких положений, явно заслуживающих позитивной оценки, можно отнести следующие:

- *«создание при университетах подготовительных отделений, доступных в первую очередь для граждан, проходивших военную службу по контракту»⁹⁹⁹*. Как и аналогичный Федеральный закон от 6 января 2007 г. № 1-ФЗ о бесплатном обучении контрактников, должно было способствовать выравниванию образовательных возможностей для мужчин, отслуживших в «рабоче-крестьянской» армии. При этом, с одной стороны, непонятно, почему подобные отделения предполагалось создаваться только при университетах, а не в высших учебных заведениях вообще, а с другой – слова «в первую очередь» допускали возможность бюджетной довузовской подготовки и для других категорий граждан, нуждающихся в дополнительных гарантиях получения образования;

- *«развитие механизмов дистанционного образования в организациях высшего и дополнительного образования»*. При общей верной установке содержит целый ряд неточностей: правильнее говорить не о механизмах, но о технологиях, причём не только дистанционных, но телекоммуникационных в целом («электронное обучение»); не только на уровне высшего, но и среднего профессионального образования; не в организациях дополнительного образования вообще, но, преимущественно, дополнительного образования взрослых. Впрочем, в окончательном тексте документа дистанционное образование не фигурирует вовсе, что показывает действительное отношение Минобрнауки и Правительства РФ к инновациям;

- *«формирование системы работы с одаренными детьми и талантливой молодежью, включая эффективное сопровождение их на всех этапах получения образования, развитие системы интернатов для талантливой молодежи, проведение летних научных лагерей и школ, развитие системы конкурсов и олимпиад...»¹⁰⁰⁰*. Несмотря на многочисленные дискуссии советского периода о влиянии подобных элитных учебных заведений на здоровье и личностные качества детей, при правильной организации заслуживает безусловной поддержки;

- *«стимулирование расходов на профессиональное образование граждан и работодателей, включая увеличение размера социальных вычетов при определении обязательств по налогу на доходы физических лиц»¹⁰⁰¹* – отнесено к третьей группе задач, связываемых с выравниванием образовательных возможностей, хотя на деле означает поддержку людей со средними и умеренно высокими доходами (у низкодоходных групп налоги списывать просто не с чего). И тем не менее должно быть поддержано в связи с некоторым ростом «среднего класса» (до начала экономического кризиса) и сокращением бюджетного набора в вузы;

- *«предоставление на конкурсной основе поддержки университетам, реализующим во взаимодействии с наукой и бизнесом инновационные программы развития, включая поэтапное формирование научно-образовательных комплексов мирового уровня...»*. Таких комплексов в 2013 - 2017 гг. было обещано 6 - 8, а в 2018 - 2020 гг. – не менее 10 -

⁹⁹⁹ В утверждённом тексте Концепции положение отсутствует.

¹⁰⁰⁰ В утверждённом тексте Концепции сохранилось в редакции: «создание системы выявления и поддержки одаренных детей и талантливой молодежи».

¹⁰⁰¹ В утверждённом документе текст отсутствует

12 (непонятно, в дополнение или с учётом предыдущих 6 - 8)¹⁰⁰². Может быть поддержано как намерение, хотя оставляет, как минимум, два вопроса:

1) существуют ли в России в настоящее время комплексы мирового уровня, сколько их и какое количество предстоит создать новых?

2) что будет происходить с большей частью вузов в условиях, когда государство делает ставку на наиболее «продвинутые»?

Ректоры провинциальных вузов не раз публично высказывали недовольство формирующейся «пирамидальной» системой отечественного образования: на вершине – 2 вуза (МГУ и СПбГУ), немного ниже – 10-20 национальных университетов плюс 20-30 исследовательских, а всем остальным – финансирование по «остаточному» принципу.

• обеспечение «доступа к возможности получения бюджетного финансирования негосударственных образовательных организаций»¹⁰⁰³. Такая возможность была предусмотрена первой редакцией Закона РФ «Об образовании» ещё в 1992 г., а затем в связи с продолжением экономического кризиса исключена в редакции 1996 г. В настоящее время бюджетные возможности государства вполне позволяют осуществить идею первой редакции закона;

• «широкое системное распространение модульных программ профессиональной подготовки, обеспечение возможности выстраивания студентами и учащимися индивидуальных образовательных траекторий». Хотя вторая составляющая этого тезиса предусмотрена действующим Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», очередное напоминание о необходимости исполнения закона вреда явно не принесёт.

Недостатки без достижений

Среди второй группы положений проекта Концепции, имеющих антисоциальный характер, и сохранившихся при её доработке, выделим следующие:

• «перевод большинства школ и учреждений профессионального образования на нормативное подушевое финансирование». Много раз уже приходилось говорить, что автору не известны страны, где бы подушевое финансирование применялось в качестве единственного принципа. Напротив, зарубежный опыт показывает, что это приводит к крайнему неравенству образовательных возможностей, а потому в развитых государствах используются более сложные схемы нормативного финансирования, призванные устранить «негатив» подушевого распределения средств;

• «распространение практики реализации региональных комплексных проектов модернизации общего образования на всей территории страны»¹⁰⁰⁴. В переводе на русский язык эта абстракция означает следующее: Федерация намерена давать более или менее серьёзные деньги лишь тем регионам, которые будут вводить у себя т.н. непопулярные меры (например, всё то же подушевое финансирование). Между тем, как уже отмечалось, при недостаточности бюджетных средств т.н. КПО приводят к закрытию учебных заведений и понижению зарплаты педагогов¹⁰⁰⁵;

• «переход на уровневые программы подготовки специалистов». Как уже отмечалось, в результате вступления в силу Федерального закона от 24 октября 2007 г. № 232-ФЗ о т.н. двухуровневом высшем образовании большинство студентов будут

¹⁰⁰² Примечательно, что в выступлении перед депутатами Государственной Думы 8 мая 2008 г. В. Путин говорил о перспективе создания 16-20 федеральных научно-образовательных центров – как на базе вновь образуемых, так и уже существующих университетов, а в утверждённом тексте Концепции значатся около 20 научно-образовательных центров мирового уровня

¹⁰⁰³ В утверждённом тексте Концепции сохранено в иной редакции

¹⁰⁰⁴ В утверждённом тексте Концепции в данной редакции отсутствует

¹⁰⁰⁵ См., например, подраздел 4.2. § 4 главы 19

учиться на год меньше, а большинству желающих получить полноценное образование придётся за него платить.

Недиалектические противоречия

Едва ли не большинство мер образовательной политики, предложенных в проекте Концепции, следует отнести к третьей группе – к таким, последствия которых окажутся противоречивыми или трудно поддаются прогнозированию. Похоже, провозглашённый авторами проекта принцип «деньги в обмен на обязательства» правильнее было бы выразить формулой: «не делать ни шага вперёд без двух шагов вбок, а то и назад». Приведём лишь несколько примеров:

- *«расширение использования современных образовательных технологий, обеспечивающих расширение осваиваемых обучающимися компетентностей при сохранении сроков обучения, модернизация системы образовательных стандартов общего и профессионального образования»¹⁰⁰⁶*. В этой формуле немало хорошего: современные образовательные технологии, отказ от увеличения сроков обучения (т.е. 12-летки) и даже правильно сформулированные компетентности (вместо компетенций, т.е. должностных обязанностей¹⁰⁰⁷). Вот только нет ничего о содержании образования и о знаниях вообще. Как нет ни того, ни другого и в новой структуре образовательных стандартов. Можно ли войти в «общество знаний», исключая знания из образования, – пусть судит читатель;

- *«обеспечение участия общественности и бизнес-организаций в управлении учебными заведениями и контроле качества образования (наблюдательные советы, попечительские советы, школьные управляющие советы)»¹⁰⁰⁸*. По мнению общественных объединений, накопивших собственный опыт самоуправления в образовании, абсолютно правильная идея участия в этом процессе образовательного сообщества и внешнего контроля качества образования сочетается здесь с более чем сомнительной идеей внешнего управления образованием в виде управляющих советов. Некоторые известные педагоги¹⁰⁰⁹ даже видят в этом попытку фактической приватизации имущества образовательных организаций в пользу бизнеса;

- *«распространение практики формирования фондов целевого капитала, обеспечивающих устойчивое финансирование образовательных организаций из средств благотворительных пожертвований...»¹⁰¹⁰*. И в данном случае хорошей идее придаётся сомнительный смысл: фонды целевого капитала (эндаументы) рассматриваются не как дополнительное, но как основное средство устойчивого финансирования взамен бюджета;

- *«формирование комплексных учебных центров профессиональных квалификаций (ресурсных центров) на базе учреждений начального и части учреждений среднего профессионального образования, с последующей передачей общеобразовательных и социальных функций учреждений начального профессионального образования системе общего образования...»¹⁰¹¹*. Из трёх содержащихся здесь идей:

- одна позитивна (ресурсные центры профессиональной подготовки);
- вторая сомнительна (ребёнку придётся учиться одновременно в ПТУ и школе, причём последняя будет рассматриваться как второстепенная);
- третья вредна (опыт осуществления социальных функций образования накоплен как раз в ПТУ, а не в школе);

¹⁰⁰⁶ В утверждённом тексте Концепции отсутствует

¹⁰⁰⁷ Как, например, в Пояснительной записке к закону о стандартах – подробнее см. § 5 главы 13

¹⁰⁰⁸ В утверждённом тексте сохранилось в иной редакции

¹⁰⁰⁹ Например, А.В. Курбатов – научный руководитель Центра образования № 1804 «Кожухово»

¹⁰¹⁰ В утверждённом тексте Концепции отсутствует

¹⁰¹¹ «Секвестровано» при доработке текста

• «развитие механизмов конкурсной поддержки организаций общего образования, обеспечивающей формирование инновационных образовательных программ и использование новых технологий обучения...»¹⁰¹². Само по себе прекрасно, однако продолжение стимулирования исключительно «продвинутых» школ при отсутствии специальных мер поддержки наименее обеспеченных увеличивает неравенство образовательных возможностей;

• «реформирование системы стипендиального обеспечения студентов (существенное увеличение их размера при повышении адресности предоставления)»¹⁰¹³ – опуская, мягко говоря, несовершенство стиля, заметим: согласно действующему положению, стипендии и в настоящее время предоставляются либо отличникам (академические), либо нуждающимся в специальных мерах поддержки (социальные). Не вполне понятно, какое именно повышение размера стипендии можно считать существенным и как именно можно ещё более повысить адресность их предоставления;

• «обеспечение университетов общежитиями и помещениями для внеаудиторных занятий, отвечающих современным требованиям в рамках реализации проектов, финансируемых на конкурсной основе...»¹⁰¹⁴. И в данном случае общежития и помещения для внеаудиторных занятий намерены предоставлять не всем, но лишь университетам, причём наиболее «продвинутым». Понятно, что неравенство образовательных возможностей от этого ещё более возрастет;

• «Чтобы обеспечить конкурентоспособность системы образования необходимо увеличение оплаты труда работников образовательных организаций до уровня, сопоставимого с уровнем оплаты труда квалифицированных работников в коммерческом секторе экономики, а для профессорско-преподавательского состава ведущих университетов – до более высокого уровня, что, с учетом потребности в масштабной модернизации технологической базы образования, требует обеспечить рост доли расходов на образование в ВВП. Реализация инновационного варианта развития экономики предполагает увеличение общих расходов на образование с 4,6% ВВП (в 2006 - 2007 гг.) до 5,5 - 6% ВВП в 2020 г., в том числе расходы бюджетной системы – с 3,9% до 4,5% ВВП; темп роста государственных расходов в период 2008 - 2010 гг. составит не менее 10-14% в год до 2020 г.» – ключевой сюжет документа, который нуждается в специальном комментарии. Суммируем его основные положения:

✓ утверждая, что к 2020 г. доля социальных расходов в стране выйдет на уровень развитых европейских государств, «проектировщики», как уже отмечалось, производят подмену тезиса, ибо считают не только бюджетные расходы (как на Западе), но расходы суммарные, включая образовательные затраты граждан;

✓ из текста невозможно понять, будет ли продолжаться заявленный темп наращивания бюджетных расходов (не менее 10-14% в год) после 2010 г.;

✓ ректор Высшей школы экономики Я. Кузьминов, будучи руководителем Комиссии по интеллектуальному потенциалу в первом составе Общественной палаты, оценивал отечественные расходы на образование примерно в 3,5% и предлагал их удвоить¹⁰¹⁵. Напротив, разработчики проекта за 13 лет предполагали увеличить долю бюджетных расходов лишь с 3,9% до 4,5%, т.е. на 0,6%. Вновь предоставляем читателю оценивать, в какой мере подобный уровень финансирования может быть основанием модернизации образования.

К чести разработчиков необходимо заметить: в окончательной редакции документа приведённые выше показатели существенно улучшены, о чём речь пойдёт ниже.

¹⁰¹² В утверждённом тексте Концепции отсутствует

¹⁰¹³ При доработке сохранено в другой редакции, о чём в следующем параграфе.

¹⁰¹⁴ В утверждённом тексте Концепции отсутствует

¹⁰¹⁵ Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в своё будущее? [Текст]: докл. / Обществ. палата Российской Федерации. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – С. 75.

Количество подобных примеров можно было бы без труда увеличить. Но и приведённых достаточно для понимания простой вещи: подобно бюрократу Ивану Ивановичу из сказки о Чебурашке, разработчики «Концепции» любое хорошее дело готовы делать только наполовину либо уравновесить плохим.

Запрограммированная «эзотерика»

Наконец, четвёртую группу положений проекта Концепции образуют тезисы, либо лишённые конкретного содержания, либо изложенные в такой форме, которая требует дополнительного толкования даже для «посвящённых», т.е. погружённых в проблематику образовательной политики граждан. Приведу примеры:

- *«максимально эффективное использование человеческих ресурсов»*. Поскольку эта задача по классификации «проектировщиков» отнесена к четвёртой группе, связанной с формированием системы непрерывного образования, и вместе с тем содержание её никак не раскрывается, можно лишь гадать, что именно имели в виду разработчики, формулируя в столь неопределённом виде это в высшей степени правильное положение;

- *«создание системы профессионального обучения (и сертификации под требования российского рынка труда) трудовых мигрантов на контрактной основе с последующей их отработкой по востребованным экономикой России специальностям»* – помимо стилиста, здесь требуется ещё и интерпретатор. В частности, хотелось бы понять, почему подобная система предлагалась только трудовым мигрантам, но не гражданам Российской Федерации?

- *«... создание открытого национального депозитария образовательных модулей и электронных образовательных ресурсов для системы непрерывного профессионального образования на базе современных сетевых технологий, широкого спектра качественных инновационных программ непрерывного профессионального образования, в том числе сетевых»*. Видимо, авторы полагали, что облачение простых идей в подобную словесную форму создаёт впечатление большей основательности проекта;

- *«содействие повышению мотивации граждан к получению новых квалификаций»*. Формула не содержит даже намёка на конкретные механизмы реализации поставленной задачи;

- *«систематизация и обобщение требований к работникам всех квалификационных уровней, установленных в Российской Федерации, в единой национальной квалификационной рамке»*. С трудом поддаётся интерпретации и никак не может претендовать на одну из главных задач стратегии образовательной политики.

1.3. Этапы и сроки реализации проекта

Проект программы предполагал её реализацию в три этапа: до 2012 гг.; 2013-2017 гг., 2018-2020 гг. При этом обращает на себя внимание следующее обстоятельство: большинство т.н. непопулярных мер в социальной политике вообще и в образовательной политике, в особенности, (подушевое финансирование, «принудительная бакалавризация всей страны» и т.п.) были отнесены к первому этапу, однако меры по повышению социального статуса интеллигенции и, в частности, работников образования откладывались до наступления третьего этапа. Вопрос о том, как можно восстанавливать человеческий потенциал страны, если, как минимум, 10 лет не заботиться о тех, кто должен его наращивать, остался без ответа.

Например, на первом этапе реализации Программы ставилась задача:

«введение стимулирующих надбавок преподавателям, учителям и управленцам с учетом результативности их деятельности и эффективности использования современных образовательных технологий». Другими словами, никакого повышения

заработной платы и статуса педагога не предусматривалось. Одни лишь стимулирующие надбавки.

Впрочем, в этом отношении утверждённая редакция текста едва ли лучше. Она предполагает *«введение новой системы оплаты труда на всех уровнях образования как основы для заключения эффективных контрактов»*¹⁰¹⁶. Однако, как видел читатель, в финансово недостаточных регионах это приводит к снижению реальных, а нередко и номинальных доходов педагога.

На втором этапе реализации Программы (2013-2017), среди прочих, ставилась следующая задача:

«достижение образовательной системой страны результатов, необходимых для нахождения по итогам международных сопоставительных исследований в верхней трети рейтинг-листа по всем показателям качества общего образования». Иначе говоря, если такие исследования будут проведены в 150 странах, достаточно войти в первую 50-ку, а если среди 200 стран – в первые 70. Что называется, «планов громадье»... Напомню читателю: при плохих результатах международных исследований уровня школьного образования по системе PISA, страна остаётся в числе передовых по методике PIRLS, в том числе по грамотности чтения выпускников начальной школы в 2006 г. даже оказалась первой¹⁰¹⁷.

Видимо, осознав несуразность предложенной формулировки, авторы документа внесли изменения в его окончательную редакцию: *«обеспечение условий, при которых показатели качества образования в российских образовательных учреждениях будут находиться в начале рейтинг-листа результатов международных сопоставительных исследований».* Однако и данная редакция недостаточно конкретна: понятие «начало» также допускает различные интерпретации – от 10-ки или 20-ки лучших до той же первой трети.

И, наконец, лишь в 2018-2020 гг. было запланировано:

«создание условий для привлечения молодых кадров в систему профессионального образования с достижением показателей среднего возраста профессорско-преподавательского состава вузов на уровне средних показателей стран ОЭСР».

Не была «этапирована» (т.е. отнесена к определённому этапу), однако по смыслу явно относится к последнему из них и следующая задача:

«увеличение оплаты труда работников образовательных организаций до уровня, сопоставимого с уровнем оплаты труда квалифицированных работников в коммерческом секторе экономики, а для профессорско-преподавательского состава ведущих университетов – до более высокого уровня». Данная задача не решаема (либо, напротив, любой результат может быть объявлен её решением) вследствие двух неопределённостей. С одной стороны, «уровень оплаты труда в коммерческом секторе экономики» может означать всё, что угодно – от средней зарплаты в торговле до её уровня в каких-либо отраслях производства или, например, в финансовом секторе. С другой стороны, и «сопоставимость» зарплаты в различных отраслях можно интерпретировать либо как её примерную одинаковость, либо как возможность отклонений в ту или иную сторону – интересно, в какую и на сколько в данном случае?

Завершу цитатой из собственной статьи, которую озаглавил «Россия 2020: приказано дожить»¹⁰¹⁸: «Вот оно счастье! Разумеется, для тех, кто доживёт. Ведь средний возраст российского профессора в техническом вузе приближается к пенсионному, а каким при современной политике он будет в 2020 г., можно только гадать.

Видимо, руководство Минобрнауки не вполне представляет себе реальную картину. По крайней мере, 21 марта 2008 г. в Госдуме состоялся следующий диалог:

¹⁰¹⁶ В другой редакции: *«введение систем оплаты труда педагогического и административно-управленческого персонала образовательных учреждений, учитывающих качество и результативность их деятельности».*

¹⁰¹⁷ Подробнее см. Иванова И. Максимальный бал // Учительская газета. – 2007. – 4 декабря. – № 49. – С. 4

¹⁰¹⁸ Вести образования. – 2008. – 1-15 апреля. – № 7. – С. 2

Кашин Б.С., депутат фракции КПРФ, член-корреспондент Российской Академии наук: «Знаете ли вы, какова зарплата ассистента, доцента и профессора в технических вузах Москвы?»

Фурсенко А.А., Министр образования и науки РФ: «<...> могу сослаться на Игоря Борисовича Фёдорова, который для меня является главным авторитетом (ректор МГТУ им. Баумана). Он сказал, что ни один нормальный профессор у него меньше 50 тысяч в месяц не получает. Есть профессора, которые преподают в пяти вузах сразу, и они в каждом из этих вузов получают существенно меньшие суммы, но я говорю о людях, занимающихся наукой и преподаванием в том вузе, с которым они связаны по жизни».

Оставляя этот диалог без комментариев, даю справку для читателей и министра: бюджетная зарплата профессора в российском федеральном вузе с учётом докторской надбавки в 7 000 руб. составляет 15 000 руб....

Живите долго, дорогие коллеги! Ведь в 2020 г. некоторым из Вас обещают нормальную жизнь».

§ 2. Образовательная программа-2020: «кроссворд» разгадан не вполне

От проекта к концепции: неожиданный прогресс

Эволюция «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года» в постсоветский период в некотором смысле представляется уникальной. Во всяком случае, на памяти автора не было образовательной программы, которая в процессе доработки в Правительстве РФ по некоторым важным позициям существенно изменилась в лучшую сторону¹⁰¹⁹. Такая уникальность объясняется, по-видимому, несколькими причинами.

Во-первых, прежние проекты программных документов разрабатывались неправительственными структурами, хотя иногда и при участии профильного Министерства. Поэтому их социальный «заряд» изначально был существенно выше, чем у проекта Концепции, который разрабатывался Минэкономразвития.

Во-вторых, как уже упоминалось, решение наиболее важных социальных задач в проекте Концепции было отнесено к её завершающему этапу (2018 - 2020). В некотором смысле Россия-2020 действительно напоминает Программу КПСС 1961 г. Последняя предполагала более или менее реалистические задачи и темпы развития на первое десятилетие (1960-е гг.) при резком увеличении этих темпов и выдвигании утопических целей на 1970-е гг., в которые, как известно, начался «застой». Точно так же программа Россия-2020 относит решение наиболее важных в социальном отношении проблем к последнему этапу. Понятно, что к 2020 г. об этих обещаниях образовательное сообщество, скорее всего, забудет, как благополучно забыло гражданское общество о программе удвоения ВВП к 2010 г.

В-третьих, время утверждения программы «Россия-2020» Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р непосредственно совпало с приходом в Россию мирового экономического кризиса, который, наконец, был признан и властями. Поэтому программа оказалась вытесненной из числа приоритетов не только в новостях отечественных изданий, но и в первоочередных заботах правительства. С высокой вероятностью можно предполагать, что финансово-экономическому блоку стало просто не до дискуссий о некоторых количественных показателях, достижение которых ожидается лишь через 12 лет.

«Инновации» и «традиции»

Поскольку одинаковые или однотипные для проекта и утверждённого документа позиции были отмечены в предыдущем параграфе настоящей главы, остановимся в данном случае лишь на некоторых отличиях документа в окончательно принятой редакции.

1. В утверждённой редакции существенно улучшено «дерево целей». Сохранив в прежнем виде стратегическую цель, авторы документа изменили раскрывающие её приоритетные задачи, хотя и не избежали ошибок.

«Первая задача – обеспечение инновационного характера базового образования». Стремление к инновационности заслуживает поддержки, хотя формулировка оставляет открытым вопрос о том, почему оно относится только к базовому образованию. Кстати, последнее понятие не используется в федеральных законах в области образования и не имеет строгого юридического определения.

«Вторая задача – модернизация институтов системы образования как инструментов социального развития». Подчёркивание социальной функции образования и её расширение по сравнению с проектом – факт позитивный. Однако в

¹⁰¹⁹ Как помнит читатель, радикальному ухудшению подверглись, в частности, проект Национальной доктрины образования и документы двух «образовательных» Госсоветов – в 2001 г. и в 2006 г.

действительности, раскрывая содержание задачи, авторы, как правило, говорят вовсе не об институтах, но об образовательных услугах, инфраструктуре, финансовых инструментах и даже об образовательной среде.

«Третья задача – создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров». Практически дословно повторяет проект, где эта задача была четвёртой.

«Четвертая задача – формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях». Для стратегической задачи мелковато, не говоря уже о том, что участие в каких бы то ни было исследованиях такой задачей не может быть по определению – олимпийский принцип «не победа, а участие» в данном случае не уместен.

2. По сравнению с проектом Концепции в её принятой редакции сокращено число этапов реализации поставленных задач – с трёх до двух. Первоначально предполагавшийся второй этап (2013 - 2017 гг.) просто исчез, а сами задачи по срокам реализации разделены на две группы. Первая должна быть осуществлена до 2012 г., а вторая – до 2020 г. Понятно, что точность прогнозирования и стратегических разработок в результате значительно понизилась.

3. Как уже отмечалось, наиболее важным шагом вперёд, сделанным в процессе доработки Концепции, стало увеличение предполагаемых расходов на образование. Правда, авторы документа в очередной раз продемонстрировали приблизительность российской статистики. Так, в проекте общие расходы на образование в 2006 - 2007 гг. оценивались в 4,6% ВВП, а в окончательном тексте уже в 4,8%. Но зато оптимизм распространился и на перспективы: общие расходы на образование документ предполагает увеличить до 7% ВВП (вместо 5,5-6% в проекте), а бюджетные – до 5,5-6% (вместо 4,5%). Когда это должно произойти, Концепция прямо не устанавливает, однако, судя по месту расположения соответствующего фрагмента – к 2020 г.

4. Отметим некоторые другие изменения (как правило, позитивного характера), внесённые в итоговый текст документа и не рассмотренные в предыдущем разделе настоящей главы:

- *«обеспечение компетентного подхода, взаимосвязи академических знаний и практических умений».* Едва ли не лучшая из формулировок на эту тему, встретившаяся за последние годы автору в официальных документах, поскольку предполагает не замену знаний компетентностями, но сочетание тех и других;

- *«увеличение объема средств, направляемых на финансирование научных исследований в вузах»* – коррелирует с другим утверждением Концепции: *«Фундаментальные научные исследования должны стать важнейшим ресурсом и инструментом освоения студентами компетентностей поиска, анализа, освоения и обновления информации».* Конкретизируются же обе декларации следующим образом: *«увеличение доли средств, предоставляемых на научные исследования, проводимые в вузах, в общем объеме средств, направляемых на научные исследования, до 30 процентов».* Позитивную направленность этих предложений, связанных с развитием вузовской науки (что соответствует общемировой практике), сильно снижает то обстоятельство, что реализовать данную задачу предполагается... до 2020 г.;

- *«создание образовательной среды, обеспечивающей доступность качественного образования и успешную социализацию для лиц с ограниченными возможностями здоровья».* В первом проекте Концепции эта тема практически не поднималась, хотя она важна с точки зрения не только социогуманитарной, но и развития человеческого потенциала;

- *«формирование системы непрерывного образования военнослужащих, включая переподготовку при завершении военной службы».* Несмотря на то, что понятие непрерывного образования в отношении военнослужащих явно нуждается в

конкретизации, несмотря на то, что появление данной формулировки, вероятно, связано с последствиями крайне непопулярной военной реформы Министра обороны РФ А. Сердюкова, идея заслуживает поддержки, ибо в современной армии военнослужащие так же нуждаются в постоянном повышении квалификации, как и в гражданских отраслях народного хозяйства. Вместе с тем, на взгляд автора, следовало бы сохранить и положение проекта концепции о создании при вузах подготовительных отделений для контрактников за счёт федерального бюджета;

- *«получение бесплатных услуг дополнительного образования не менее чем 60 процентами детей в возрасте от 5 до 18 лет».* Это положение отсутствовало в проекте документа, и единственным его недостатком является срок реализации – до 2020 г.;

- *«создание условий для обеспечения участия в непрерывном образовании не менее 50 процентов граждан трудоспособного возраста ежегодно».* И далее *«создание программ развития персонала, включающих в себя финансирование программ подготовки, переподготовки, повышения квалификации работников не менее чем 60 процентов предприятий и организаций».* Прогрессивность обеих позиций не вызывает сомнений, ибо они предполагают достижение в этом отношении современных показателей развитых стран – однако лишь к 2020 г., когда эти показатели значительно уйдут вперёд. Другими словами, отставание программируется и через 12 лет;

- *«обеспечение возможности каждому ребенку до поступления в первый класс освоить программы дошкольного образования и полноценно общаться на языке обучения».* Первая часть этой формулы означает обещание исполнить Конституцию спустя почти 30 лет после её принятия. Вторая же допускает двоякое толкование: либо изучение в рамках дошкольного образования государственного языка РФ, либо право родителей отказаться от изучения государственного языка и требовать, чтобы их ребёнка с дошкольного возраста обучали любому языку по их выбору.

5. Выше уже отмечалось, что при доработке Концепции некоторые позитивные положения проекта были утрачены. Повторим: поразительным и крайне опасным шагом назад в утверждённом тексте документа по сравнению с его проектом представляется отсутствие любых упоминаний об электронном обучении и, более того, исчезновение положений о развитии дистанционных образовательных технологий. Тем самым не только ставится под вопрос возможность реализации многих сформулированных положений (например, о ежегодной переподготовке 50% работающего персонала), но отечественный долгосрочный проект принципиально расходится с общемировой технологической тенденцией. Это заведомо обрекает страну на образовательную отсталость. Эволюция документа в данном случае тем более поразительна, что президент Д. Медведев неоднократно обращал внимание на отставание России в процессах информатизации, а в Минобрнауки создана специальная группа по разработке условий эксперимента по трансграничному образованию с использованием электронных образовательных технологий¹⁰²⁰.

6. Нельзя не заметить и некоторого улучшения формы изложения материала, хотя сентенции, выдержанные в стиле «догадайся, мол, сама», по-прежнему занимают в документе значительное место. Вот лишь несколько фрагментов текста.

«Повышение гибкости и многообразия форм предоставления услуг системы дошкольного образования обеспечит поддержку и более полное использование образовательного потенциала семей». В этом «уравнении» сразу три неизвестных: как расшифровать «многообразие форм предоставления услуг»? Что означает их «гибкость»? Наконец, каким образом две эти неизвестные величины обеспечат третью – «более полное использование образовательного потенциала семей»?

¹⁰²⁰ Подробнее см. § 3 главы 15

«Создание инфраструктуры социальной мобильности обучающихся». Видимо, инфраструктурой авторы именуют условия, однако, отдавая дань четырём (или пяти) «И» президентской программы, заменяют их модной «инфраструктурой».

«Формирование инфраструктуры и институциональных условий академической мобильности студентов и преподавателей». Формула умножает неопределённые сущности, добавляя к инфраструктуре ещё и институциональные условия, а к студентам – также и преподавателей. В остальном же повторяет пункт, преднамеренно сделанный нами предыдущим.

«Институциональное обеспечение поддержки семейного воспитания детей во всех муниципальных образованиях». Пожалуй, терминологических новаций в документе больше, чем содержательных, причём большинство из них – всё те же поклоны президентским четырём «И», а лучше бы пятому – интеллекту.

«Создание системы поддержки потребителей услуг непрерывного профессионального образования, поддержка корпоративных программ подготовки и переподготовки профессиональных кадров». О чём идёт речь: об образовательных кредитах? о софинансировании переподготовки и повышения квалификации со стороны государства? «Кто ошибётся – кто угадает?».

Формирование *«условий для привлечения иностранных студентов в российские образовательные учреждения».* И вновь не ясно, о чём идёт речь: о котируемых бюджетных местах? О специальных стипендиях? О дополнительных мерах по обучению русскому языку? Очевидно, повторю, лишь одно: наиболее перспективное направление экспорта образовательных услуг – электронные технологии – в документе не значится.

«Повышение доли (не менее чем на 25 процентов) внебюджетных средств в общем объеме инвестиций в сферу профессионального образования». За счёт каких источников? Ведь главный во всём мире стимул – налоговые льготы – в документе также не упоминается.

«Повышение доли (не менее чем на 70 процентов) учащихся образовательных учреждений, которые обучаются в соответствии с требованиями современных стандартов, включая условия организации образовательного процесса». Интересно, сколько составит эта доля, увеличившись на 70%? Что будет происходить после введения новых образовательных стандартов с теми учреждениями, условия в которых им не соответствуют (строго говоря, такие учреждения должны закрываться)?

«Переход учреждений профессионального образования на систему адресных стипендий, предоставление стипендий, обеспечивающих возможность нуждающимся студентам самостоятельно прожить в регионе обучения». Несмотря на социальное звучание, формула оставляет вопросы: будут ли отменены академические стипендии? О каком размере стипендий идёт речь: если о прожиточном минимуме работающего человека в регионе – надо сказать прямо.

Приведённых фрагментов Концепции достаточно, чтобы понять: интересующий нас раздел Программы-2020 в значительной степени представляет собой одновременно «кроссворд» для образовательного сообщества и очередной «паровоз для машиниста». Цель программы – облегчить не столько «жизнь» участникам образовательного процесса, сколько управление ими – бюрократическим структурам. Этим во многом объясняется и тот факт, что выполненный в виде образовательного «кроссворда» проект документа усовершенствован, но не исправлен радикально. Благодаря неопределённым и «загадочным» формулировкам, «своим» (т.е. управленцам) он обеспечивает и понимание, и свободу действий. Что же касается «чужих» (т.е. управляемых), то всё это написано не для них – чтобы через 12 лет, чего доброго, не вспомнили и не потребовали отчёта об исполнении.

Впрочем, не успев родиться в бюрократических муках, программа Россия-2020 начала медленно умирать вследствие экономического кризиса и изменения политических приоритетов власти.

Глава 19. Россия-2030: национальная доктрина образования и «национальная идея»

Приблизительно с осени 2008 г. дискуссии на тему программы «Россия-2020» заметно ослабели, если не прекратились вообще. Тому есть, как минимум, две причины.

Во-первых, экономический кризис, резко обостривший все проблемы страны, а заодно и затруднивший прогнозы. Как известно, находясь на дне ямы, трудно выбрать верное направление движения на поверхности. Обычно это делается после того, как удаётся из ямы выбраться. И хотя в правительстве и Госдуме звучат призывы не ограничиваться сиюминутными задачами и помнить о стратегии развития до 2020 г., они остаются, скорее, данью политкорректности, чем руководством к действию.

Во-вторых, по сообщениям электронных и печатных СМИ, Институт современного развития (ИНСОР), считающийся «мозговым центром» стратегических разработок для президента Д. Медведева, ещё до начала кризиса начал формирование программы под условным названием «Россия-2030», в основу которой положены четыре «И» его предвыборной платформы (институты, инфраструктура, инновации, инвестиции), к которым позднее добавилась пятая «И» – интеллект. Более того, в Бюджетном послании на 2010 год¹⁰²¹ Д. Медведев прямо заявил о необходимости 20-летнего горизонта планирования, т.е. фактически высказал сомнение в необходимости программы «Россия-2020».

В этой связи представляется целесообразным «реанимировать» идею разработки и принятия национальной доктрины образования в качестве документа, определяющего стратегию образовательной политики на ближайшие 20-25 лет.

§ 1. Национальная доктрина образования: замысел и крушение проекта

Как уже отмечалось, в условиях стабильного развития или управляемых реформ логика формирования нормативно-правовой базы российской государственной образовательной политики должна была бы выглядеть следующим образом: Национальная доктрина образования – Федеральная программа развития образования – Федеральный закон «Об образовании» – серия конкретизирующих его законодательных актов. Однако в обстановке «шоковой терапии» и малых гражданских войн эта логика, естественно, оказалась искажённой, а направление законоотворчества – иным, едва ли не противоположным логике. Соответственно, в 1990-х гг. российскому законодателю не оставалось ничего другого, как заниматься достройкой системы образовательного права по принципу «заполнения пустот», действуя сообразно уже не «чистой», но ситуационной логике.

Однако и на рубеже веков разработка и утверждение Национальной доктрины образования оставались необходимыми и актуальными для современного российского общества, принимая во внимание:

- тенденции технологического и социального развития высокоразвитых государств, превращающие образование в важнейший фактор прогресса цивилизации, в условие ее выживания и устойчивого развития;
- продолжавшийся глобальный кризис российского общества, выход из которого невозможен без наращивания интеллектуального потенциала нации;
- задачи обеспечения единства и национальной безопасности России, включая формирование системы патриотических гражданских ценностей.

Принятие Национальной доктрины образования в качестве закона при соответствующей поддержке властных элит, образовательного сообщества и общества в целом давало Президенту, правительству и парламенту шанс, во-первых, переломить негативные тенденции хронического недофинансирования образования и тем самым

¹⁰²¹ Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах. 25 мая 2009 года. www.kremlin.ru/text/appears/2009/05/216772.shtml

вывести его из экономического кризиса, и, во-вторых, преодолеть узкий горизонт политики в области образования 1990-х гг. (в том числе её законодательных компонентов), реализовать концепцию единой и целостной образовательной политики, включая все её направления в комплексе.

Проект Доктрины разрабатывался по инициативе профильных комитетов Госдумы и Совета Федерации второго созыва в течение длительного времени при участии Министерства образования, Российского Союза ректоров, Российской Академии образования, ЦК профсоюза работников образования, других общественных академий и организаций. Он стал предметом серьёзных дискуссий и дважды обсуждался на парламентских слушаниях, проводившихся соответствующими комитетами Совета Федерации и Госдумы, а также в средствах массовой информации.

Передав проект Доктрины правительственной комиссии, разработчики, к числу которых относился и автор, утратили над ним контроль. В результате в январе 2000 г. на Всероссийское совещание работников образования текст был вынесен в редуцированной форме с явными тенденциями к превращению в ведомственный документ, однако в значительной мере сохранил антикризисное содержание и модернизационный потенциал. Выступая на этом совещании в Кремле 14 января 2000 г.¹⁰²², автор призвал вернуть доктрине её первоначальный смысл, но услышан не был.

Поддержанный Всероссийским совещанием работников образования в январе 2000 г. проект Доктрины 17 февраля того же года был вынесен на заседание правительства РФ и также в основном одобрен. Соответствующие министерства получили поручения в двухмесячный срок его доработать и вынести на окончательное утверждение. Однако Доктрина была утверждена лишь 4 октября 2000 г., причём, во-первых, не законом и даже не Указом Президента, но Постановлением правительства № 751, т.е. документом, имеющим наиболее низкий юридический статус среди всех названных, и, во-вторых, в радикально переработанном виде.

Радикальной переработке подверглись прежде всего нормы и нормативы финансового характера. Так, проектом Доктрины предлагалось уже на этапе 2001-2003 гг. обеспечить достижения уровня финансирования системы образования не ниже 6% от ВВП, а в дальнейшем довести этот показатель не менее чем до 10% от ВВП. При этом на финансирование образовательных учреждений федерального ведения на первом этапе предлагалось выделить не менее 1,5% ВВП против 0,7% в 1999 г. В постановлении же отсутствуют не только эти нормативы, но, как уже отмечалось, и гораздо более низкие показатели представленного в Госдуму варианта «Программы Грефа», предлагавшей увеличение бюджетного финансирования образования за пять лет с 3,2% до 4,2% ВВП.

Проект Доктрины предусматривал к 2003 г. введение ставок заработной платы педагогических работников на уровне, установленном федеральными законами в области образования. Постановление же содержит лишь норму об опережающем повышении заработной платы в сфере образования по сравнению с её ростом в промышленности¹⁰²³.

Проект Доктрины гарантировал всем педагогическим работникам образовательных учреждений для детей право на получение государственной пенсии за выслугу лет при продолжении работы по специальности. Постановление заменило эту норму введением надбавки к заработной плате за соответствующий стаж работы. При этом, во-первых, не был установлен конкретный размер надбавки. Во-вторых, при действующем законодательстве финансирование выплаты надбавок должно осуществляться за счёт региональных и местных бюджетов, не все из которых в состоянии обеспечивать педагогам выплату зарплаты даже на крайне низком современном уровне. В-третьих,

¹⁰²² Текст выступления под заголовком «Чем человек образованнее, тем он полезнее своему Отечеству» размещён в приложении к книге

¹⁰²³ Как уже отмечалось, по данным статистики, уровень оплаты труда учителя с тех пор, как удалось выделить этот показатель из общей заработной платы в системе образования, регулярно снижался по отношению к её среднему уровню в стране

одной из функций пенсии за выслугу лет было обеспечение возможности опытному педагогу работать на неполную ставку, сохраняя прежний уровень жизни, тогда как надбавка данной функции выполнить не может, поскольку уменьшается вместе с уменьшением педагогической нагрузки. Принятый в конце 2001 г. Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»¹⁰²⁴, сохранивший педагогическим работникам право на досрочную пенсию, оказался для них много благоприятнее «усечённой» правительством Доктрины образования.

Проект Доктрины предусматривал поэтапное введение для профессорско-преподавательского состава и научных работников вузов пенсий не ниже 80% среднего размера оплаты труда по основному месту работы¹⁰²⁵. Напротив, постановление декларировало для названных лиц достойный уровень пенсионного обеспечения за счёт средств отраслевой пенсионной системы и образовательных организаций. Тем самым, во-первых, снижался уровень социальных гарантий, во-вторых, ответственность за их реализацию снималась с государства, а в-третьих, педагогические коллективы стимулировались к действиям в направлении максимального развития платных образовательных услуг (в том числе, за счет бесплатных).

По сравнению с проектом Доктрины в постановлении существенно ограничены и права граждан в области образования. Так, в разделе «Доступность образования» текст проекта гласил: «Всем гражданам Российской Федерации... обеспечивается»:

- «общедоступное и бесплатное среднее профессиональное образование»¹⁰²⁶;
- «общедоступное дополнительное образование, для детей – на бесплатной основе»¹⁰²⁷.

Эти положения в постановлении заменены текстом: «Всем гражданам Российской Федерации... обеспечивается»:

- «бесплатное среднее профессиональное образование на конкурсной основе»¹⁰²⁸;
- «дополнительное образование, для детей – на основе адресной финансовой поддержки детей из малообеспеченных семей»¹⁰²⁹.

Что касается стипендиального обеспечения, то вместо предусмотренного проектом Доктрины увеличения стипендий студентам не менее чем до 40% прожиточного минимума, а аспирантам – не менее чем до 70%, постановление предполагает адресное предоставление академических и социальных стипендий без уточнения их размеров и круга получателей.

Таким образом, несмотря на формально высокую степень совпадения текста двух анализируемых документов¹⁰³⁰, с точки зрения экономического и социального содержания

¹⁰²⁴ От 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ

¹⁰²⁵ Что в основном соответствует Указу Президента Б.Н. Ельцина от 27.03.1996 № 424, позднее приостановленному, а затем отменённому.

¹⁰²⁶ Разработчики полагали невозможным снижать уровень гарантий прав в области образования по сравнению с действующей Конституцией.

¹⁰²⁷ Предполагало значительное расширение прав детей в области образования по сравнению с постсоветским, а отчасти – и с советским периодом.

¹⁰²⁸ Соответствует базовому Закону и фактическому положению вещей, однако противоречит действующей Конституции.

¹⁰²⁹ Значительно сокращает сохранившуюся в постсоветский период систему гарантий прав детей в области дополнительного образования, не говоря уже о системе, существовавшей в период советский.

¹⁰³⁰ Вот как автор комментировал ситуацию в своём выступлении на парламентских слушаниях «О концепции реформирования образования в проекте программы Правительства Российской Федерации «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» 14 ноября 2000 г.: «Уважаемый Владимир Михайлович (Филиппов, министр образования – *примечание автора*) говорил, что текст доктрины сохранен на 90%, и это чистая правда. Однако гению достаточно удалить маленький кусочек мозга, чтобы он превратился в дегенерата... Не случайно после подобного «харакири» «отцы доктрины» отказываются признавать в новом документе свое детище» (Смолин О.Н. Излом: иное было дано? Проблемы революции, демократии и образовательной политики в социально-политическом процессе 90-х годов. – М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 2001. – С. 259).

они принципиально различны: проект Доктрины даже в «усечённом» его варианте сохранил ориентацию на осуществление модернизации страны по модели *опережающего развития*; Постановление, скорректировавшее Доктрину в соответствии с идеями правительственной концепции реформирования образования, также ориентировано на модернизацию страны, но по иной модели – *догоняющей конвергенции*.

§ 2. «Национальная идея»¹⁰³¹ и основные мировоззренческие ориентации в постсоветской России

Национальная доктрина образования, в особенности в её ценностных аспектах, должна быть увязана с так называемой национальной идеей¹⁰³². В постреволюционный период о необходимости разработки национальной идеи было много сказано и написано как в оппозиционных, так и в правительственных и околопрезидентских кругах. С приходом к власти нового Президента и началом периода реформирования режима проблема не утратила актуальности, хотя её вербальное оформление на официальном уровне изменилось¹⁰³³. Подобное стремление не случайно. В его основе лежат, как минимум, две причины.

Во-первых, потребность смысла жизни есть одна из фундаментальных потребностей человека (К. Юнг, К. Обуховский, Л. Коган и др.). Вследствие этого общество не может долгое время эффективно развиваться в условиях ценностного вакуума либо ограничения набора ценностей лишь внесоциальными (ценностями узко трактуемой частной жизни) или антисоциальными. При этом система ценностей нации (национальная идеология) нередко приобретает форму национальной мифологии¹⁰³⁴.

Во-вторых, одной из закономерностей революции является экстраординарная мифологизация общественного сознания. Любая революция континентального или мирового масштаба в новое и новейшее время отмечена выдвижением «великой идеи» – относительной продуктивной утопии. Однако новейшая российская революция уступает в этом отношении своим великим предшественницам, что особенно усилило ценностный вакуум.

В отношении наиболее распространённых идеологических ориентаций, сосуществующих или борющихся в настоящее время в России, можно сформулировать следующий парадокс: каждая из них содержит «зерна истины», однако ни одна не может приниматься в «чистом» виде в качестве «национальной идеи» и не способна сама по себе создать великой продуктивной утопии, привлекательной хотя бы для относительного большинства населения. Выделим несколько типов мировоззренческих ориентаций и политических мифов, имеющих значительное число сторонников в современной России.

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

¹⁰³¹ Национальная идея – понятие, обозначающее идеологически оформленную систему представлений определённого этноса (народа) о самом себе и своём предназначении в мире, о своём прошлом, настоящем и будущем.

¹⁰³² Термин «национальная» в применении и к доктрине, и к идее употребляется в данном случае в значении, близком к термину «государственная», имея в виду политический, а не этнический смысл понятия «нация».

¹⁰³³ Вот что говорил президент В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 26 апреля 2007 г.: «... думать о будущем, конечно, нужно всегда. А у нас с вами, в России, есть еще такая «старинная русская забава» – поиск национальной идеи. Это что-то вроде поиска смысла жизни. Занятие в целом небесполезное и небезынтересное. Этим можно заниматься всегда и бесконечно. Не будем сегодня открывать дискуссию по этим вопросам. Но, думаю, многие согласятся со мной в том, что, решая стоящие перед нами задачи и используя при этом все самое современное, все самое новое, генерируя эту новизну, мы вместе с тем должны и будем опираться на базовые морально-нравственные ценности, выработанные народом России за более чем тысячелетнюю свою историю. Только в этом случае мы сможем правильно определить ориентиры развития страны. И только в этом случае нас ждет успех». Как видит читатель, несмотря на иронию, президент не отрицал полезность поиска «национальной идеи», связывая его с развитием лучших отечественных традиций.

¹⁰³⁴ См. § 1 главы 2

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

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

Напрасный труд — нет, их не вразумишь, —
Чем либеральней, тем они пошлее,
Цивилизация — для них фетиш,
Но недоступна им ее идея.
Как перед ней ни гнитесь, господа,
Вам не снискать признанья от Европы:
В ее глазах вы будете всегда
Не слуги просвещенья, а холопы¹⁰³⁵.

Судьбу радикального либерализма разделила и провозглашенная «молодыми реформаторами» в 1997 - 1998 гг. доктрина «народного капитализма». И не потому, что сам по себе народный капитализм так уж плох. Напротив, по сравнению с существующим, криминально-бюрократическим, он представлял бы собой несомненный прогресс. Однако, подобно многим другим, эта идея, механически перенесенная на российскую почву, изменилась до неузнаваемости.

Под «народным капитализмом» «молодые реформаторы» понимали всего лишь равные «правила игры», равный доступ к бюджету для всех компаний и банков вне зависимости от степени их близости к функционерам в структурах исполнительной власти. Это также было бы шагом вперед, но по сути представляет собой всё ту же идеологию либерального капитализма. Идея же «народного капитализма», как он понимался на Западе в 1960-х гг., представлена, скорее, некоторыми сторонниками самоуправленческого социализма и, в частности, С.Н. Федоровым, пропагандировавшим идею народных предприятий, где работники должны стать совладельцами имущества и хозяевами произведенного продукта.

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

Как уже отмечалось, в XXI в. партии, представляющие либеральную идеологию (сначала «Яблоко», а после поражения на парламентских выборах 2003 г. и Союз Правых Сил), явно эволюционировали в сторону социального либерализма и даже социал-демократии. Однако это не помогло им сохраниться в федеральном парламенте, причём, как представляется, дело здесь не только в особенностях отечественной «избирательной» системы (включая подсчёт голосов), но и в эволюции массового сознания. Последнее горячо приветствовало «провозвестников» свободы 1990-х гг., но явно «устало» от неё в 2000-х гг., объявив предшествующее десятилетие «лихими девяностыми».

2. Консервативно-почвенническая, «славянофильская» ориентация¹⁰³⁶. Такая ориентация нередко, но не всегда, бывает связана с православием, а иногда – с мифом об

¹⁰³⁵ Тютчев Ф.И. «Напрасный труд — нет, их не вразумишь...» // Он же. Полное собрание стихотворений. — Л.: Сов. писатель, 1987. — С. 236

избранности русского народа, о «народе-богоносце». К её достоинствам можно отнести стремление сохранить отечественную культурную традицию (тогда как либеральные западники вольно или невольно с ней порывают) и защитить государственные интересы России (без чего невозможно даже восстановление экономики).

Слабыми сторонами данной ориентации выступают нередко проявляющиеся у её сторонников претензии на исключительность, на монопольное право представлять государственную идеологию, в том числе в форме государственной религии, а иногда – антимодернизационные тенденции и национализм.

При оценке перспектив данной ориентации стать российской «национальной идеей» следует иметь в виду, что, вопреки распространенному мнению, абсолютное большинство граждан России не может быть отнесено к православным в строгом смысле этого слова. Согласно некоторым опросам, таковыми признают себя свыше 50% всего населения, а идеологи Русской православной церкви иногда называют и более высокий показатель – 80%. Однако другие исследования показывают, что преобладающей религиозно-философской ориентацией населения является, скорее, синкретизм, включающий в себя, наряду с православием, причудливую смесь верований и суеверий (экстрасенсы, инопланетяне, астрология, реинкарнация и т.п.). Более того, согласно опросу «Россияне о судьбах России в XX веке и о своих надеждах на XXI век»¹⁰³⁷, верующими признали себя лишь 46,9% российских граждан¹⁰³⁸.

3. Мистически-восточная ориентация: различные варианты буддизма и дзэн-буддизма, эзотеризма, разного рода синкретические верования. Несмотря на то, что именно в контексте восточных культур (особенно индийской и тибетской) накоплен чрезвычайно богатый опыт психофизиологической саморегуляции, – опыт, элементы которого могли бы принести пользу современному человеку вне зависимости от его культурной принадлежности; несмотря на то, что эта ориентация является преобладающей у ряда народов России (калмыки, буряты, тувинцы) и имеет определенные предпосылки в отечественной культурной традиции (Е.П. Блаватская, Н.К. и Е.И. Рерихи); несмотря на то, что некоторыми сторонниками этой ориентации выдвинут миф о предназначении России быть Родиной нового или синтетического философски-религиозного мировоззрения; несмотря даже на то, что восточные верования в причудливом сочетании с другими весьма широко распространились в массовом сознании современной кризисной России, а буддизм стал модой среди значительной части творческой интеллигенции; – несмотря на все это, шансы данной идеологической ориентации стать основой российской «национальной идеи» на порядок ниже шансов предыдущих ориентаций, если просто не близки к нулю. Почти невозможно представить себе, что большинство граждан России даже в условиях глубочайшего системного кризиса и аномии примут решение изменить веками складывавшуюся культурную идентичность. И уж совсем нереальной выглядит ситуация, когда бы такое решение было одобрено российской политической и идеологической элитой.

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

Думаю, претензию марксизма как главного выражения этой ориентации на создание строго научной теории общественного развития удалось осуществить лишь частично – в плане исторического и социологического познания – с учётом ограниченности его возможностей в XIX в. Что же касается глобального социально-

¹⁰³⁶ Для нашей темы различение почвенничества и славянофильства, которое проводил Ф.М. Достоевский, не является принципиальным.

¹⁰³⁷ Проведён Российским независимым институтом социальных и национальных проблем РНИСиНП (по заказу Фонда Эберта) в феврале-марте 2000 г.

¹⁰³⁸ Мчедлов М.П. Вера России в зеркале статистики // Независимая газета. – 2000. – 17 мая

политического прогноза, то под именем научного социализма последователи К. Маркса, подобно некоторым их предшественникам, пропагандировали великую продуктивную относительную утопию.

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

В пользу исторической продуктивности марксистской футурологической утопии говорят следующие обстоятельства:

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

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

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

Несмотря на серьёзные аргументы в пользу относительности и продуктивности социалистически-коммунистической утопии, несмотря на то, что число людей, голосовавших за коммунистические организации, в 1990-х гг. достигало в стране 40% и более, а во многих регионах коммунисты вместе с союзниками добивались законодательной либо исполнительной власти, эта идейно-политическая ориентация в «чистом» виде вряд ли способна стать российской «национальной идеей». Главная тому причина – закономерности революции как исторической ситуации и, в частности, – революционное отрицание, которое не позволяет вернуться к прежней системе или идеологии как таковой. Не случайно многие избиратели, настроенные значительно левее лидеров современной КПРФ, не голосуют за коммунистов из-за стойкого неприятия наименования партии.

В российских культурно-политических условиях все эти ориентации представлены не в чистом, но в синкретическом (смешанном) виде, причём на уровне не только массовой психологии, так и политических идеологий. Как уже отмечалось, преобладающей религиозно-философской ориентацией в стране является именно синкретизм, который, со строго православной точки зрения, представляют собой ересь и подвергается критике официальными идеологами русской православной церкви.

Аналогичным образом формируются идеологии большинства политических движений. Так, известное ироническое замечание о том, что в интерпретации современной КПРФ исторический материализм стал национальным по форме и православным по содержанию, не лишено смысла: в работах идеологов этого направления действительно наблюдается попытка синтеза немногочисленных положений «советского марксизма» с социал-демократической и национально-государственной идеологией. В свою очередь, политические течения, относящие себя к либералам (правая часть «Яблока» и ныне распущенный «Союз Правых Сил»), в 1990-х гг. дрейфовали в направлении европейских «новых правых», всё более сочетая неоконсервативные рецепты в экономике с отказом от принципов народовластия в политике (провозглашение которых в своё время

позволило им «приватизировать» право именоваться демократами). Однако в XXI в. «правый дрейф» сменился «левым поворотом».

Однако наибольший практический интерес представляет идеология «партии власти». Разумеется, не в лице «Единой России», сформированной сверху и не имеющей собственных ясно очерченных политических представлений, но в лице администрации Президента, а с 2008 г. – и правительства, сформировавших «Единую Россию» и разработавших для неё идеологию. Если судить не по декларациям, но по практическим действиям, главной особенностью этой идеологии является синкретическое сочетание радикального либерализма (неоконсерватизма) в экономике с авторитаризмом в политике и внешними атрибутами православия в духовной сфере.

Такое сочетание несочетаемого не только крайне противоречиво, но и вредно с политико-образовательной точки зрения. Крайне противоречиво, ибо в православной традиции, пронизавшей отечественную культуру, очень сильна ориентация на социальную справедливость, общинность (социальную солидарность) и неутилитарные (постматериальные) ценности. Напротив, праволиберальный рыночный фетишизм ориентирован на формирование не только «дикого» капитализма, но и модели личности в духе «одинокого волка».

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

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

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

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

Приходится констатировать, что, хотя политические элиты и широкие слои народа достаточно остро ощущают необходимость объединяющей «национальной идеи», но существующие культурные, политические и мировоззренческие (в т.ч. религиозные) ориентации, скорее, разъединяют, чем объединяют нацию. Очевидно, что в условиях постреволюционных руин и конфликтов зона гражданского согласия может быть лишь весьма узкой. Тем не менее не лишён смысла поиск такой культурной ориентации, которая, опираясь на преобладающие мировоззренческие традиции и не устранив различий между ними, могла бы быть принята хотя бы относительным большинством идеологически активного меньшинства и следующими в фарватере этого относительного большинства общественными группами.

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

Под духовностью в данном случае понимается не определённый тип религиозного мировосприятия (духовность может быть как религиозной, так и безрелигиозной, в т.ч. атеистической) и не абстрактное представление о «духе народа». Напротив, духовность интерпретируется как исторически сформировавшийся тип культурной ориентации, при котором неутилитарные (человеческие, «постматериальные») ценности

занимают высокое (или даже ведущее) место в ценностной иерархии общества и человека. Именно такой тип ориентации был характерен для российской культуры, причём как в досоветский, так и в советский периоды, для деятелей культуры различных политических направлений и религиозных верований.

Основные аргументы в пользу того, что представление о постиндустриальной, духовно ориентированной российской цивилизации могло бы стать «несущей конструкцией» российской «национальной идеи», сводятся к следующему.

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

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

Иначе говоря, современное человечество поставлено (или в обозримой перспективе будет поставлено) перед альтернативой: либо изменение вектора развития в пользу непотребительских (человеческих, духовных) ценностей, либо глобальная катастрофа с мрачными последствиями, вплоть до самоуничтожения.

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

Будучи продуктивной относительной утопией, миф о постиндустриальной, духовно ориентированной российской цивилизации, как и любой другой политической миф, содержит в себе, наряду с мобилизационным потенциалом, и немалые опасности для общества. На определённом этапе в их числе может оказаться, например, представление политического руководства страны о том, что модернизация не является для России насущной необходимостью. В принципе данный миф может использоваться правящими общественными группами и в целях идеологического подавления естественного стремления большинства населения к более или менее достойному уровню жизни. И поэтому продуктивность рассматриваемой утопии в качестве «национальной идеи» нельзя абсолютизировать. Она может быть реализована лишь при условии её координации с национальной доктриной образования и серьёзной корректировки других направлений государственной политики.

§ 3. Российская национальная доктрина образования: концептуальное ядро, механизм утверждения и вероятность реализации

3.1. Концептуальное ядро Доктрины

Представляя в специальной группе по разработке национальной Доктрины образования профильный Комитет Госдумы второго созыва, автор этих строк прежде всего исходил из убеждения, что Доктрина должна ориентировать современную Россию на осуществление модернизации по модели опережающего развития, а потому концепция этого документа могла бы интегрировать следующие основные идеи¹⁰³⁹.

Национальная Доктрина образования рассматривается как основополагающий государственный документ, нормативный правовой акт, устанавливающий приоритетный статус образования как социального института в современном российском обществе, стратегию развития образования на ближайшие десятилетия и основные направления образовательной политики государства.

Среди прочего, Доктрина призвана определить:

- цели воспитания и обучения, выступающие как ориентиры для системы образования и педагогического сообщества, включая образ человека, гражданина, работника, который общество стремится получить «на выходе», т.е. в результате организованного образовательного процесса в соответствующих учреждениях;
- пути достижения поставленных целей посредством образовательной политики, включая приоритеты развития системы образования и образовательное воздействие всех направлений внутренней политики государства;
- ожидаемые результаты образовательной политики, включая основные параметры развития системы образования через 20-25 лет, обеспечивающие её превращение в одну из лучших систем образования в мире, востребованность образования и формирование «культы образования» в обществе;
- социально-стратификационные ориентации системы образования (узкий круг экономической и политической элиты – либо самые широкие слои народа);
- характер управления системой образования (государственный, государственно-общественный, общественно-государственный и др.).

Доктрина должна отвечать интересам всех граждан России. Она призвана создать в стране условия для всеобщего образования, обеспечить максимально достижимое равенство прав граждан в области образования и возможности любому гражданину повышать образовательный уровень в течение всей жизни.

Согласно Доктрине, образование признаётся сферой занятости, а не отвлечения ресурсов, сферой прибыльных долгосрочных инвестиций, а не растрачивания общественного богатства, сферой наращивания человеческого капитала, выраженного в способностях, трудолюбии, духовности, знаниях и нравственности.

Доктрина – вне- и надведомственный документ, обязательный для исполнения всеми органами государственной власти и местного самоуправления на территории Российской Федерации в соответствии с их компетенцией. Доктрина отражает решимость и волю государства совместно с образовательным сообществом принять на себя ответственность за настоящее и будущее отечественного образования.

Устанавливая стратегию образовательной политики, Доктрина определяет необходимость и основные направления законотворческой деятельности, выступает как основа для разработки (переработки, уточнения) федеральной программы развития

¹⁰³⁹ Как уже отмечалось, эти идеи лишь частью вошли в текст Доктрины, одобренный Всероссийским совещанием работников образования в январе 2000 г., но ещё более были «секвестрованы» в правительственном Постановлении от 04.10.2000 № 751.

образования и федеральных целевых программ¹⁰⁴⁰. Принятие нормативных правовых актов, противоречащих Доктрине, в т.ч. снижающих уровень гарантий прав граждан в области образования и уровень его финансирования, не допускается.

Приведённые выше концептуальные идеи необходимо раскрыть в виде системы конкретных положений, незначительная часть которых вошла в текст Доктрины, одобренный Постановлением Правительства РФ, а другие предлагались автором рабочей группе в ходе разработки проекта Доктрины и позднее были включены в Декларацию «Образование – для всех»¹⁰⁴¹. Остановимся в данном случае лишь на некоторых теоретических аспектах проблемы, отражённых в тексте Декларации в «снятом» виде практических рекомендаций.

1. Государство должно установить статус образования как в основном вне рыночного социального института, реализующего потребности общества и человека, используя рыночные механизмы в качестве дополнительных инструментов регулирования. Понятие социального заказа в данном случае не может интерпретироваться в смысле редуцирования образования к одной из составляющих «сферы обслуживания» потребностей рынка вообще, а российского преимущественно сырьевого рынка с его невозстановленными производственными структурами – в особенности. Хотя в сфере профессионального образования роль рыночных механизмов качественно отлична от образования дошкольного и общего (включая дополнительное общее), автор и в данном случае разделяет позицию, согласно которой термин «образовательные услуги» не отражает адекватно характера педагогических отношений.

Образовательная политика, основанная на преимущественно рыночной интерпретации общественной роли образования, привела бы, по меньшей мере, к разрушению ценностных основ отечественной образовательной системы и ещё большему ограничению права на образование лиц с низкими и средними доходами. Ввиду высокой длительности воспроизводственного цикла в образовании и его высокой инерционности, восстанавливать разрушенные основы пришлось бы десятилетиями.

2. Сказанное не означает, что образование принадлежит к числу социальных институтов, лишь потребляющих ресурсы общества. Напротив, как уже отмечалось, оно воссоздаёт главный ресурс – человеческий. Соответственно, затраты на образование должны рассматриваться как инвестиции в будущее.

3. Необходимо, чтобы государственные и частные инвестиции в образование наращивались как в абсолютном, так и в относительном размерах (в том числе в процентах к ВВП, к расходной части бюджетов всех уровней и т.п.). При этом теоретически возможны три основные модели финансирования образования:

- модель первая – «по остаточному принципу» – использовалась в последние полтора десятилетия советского периода и в гипертрофированном виде – в период постсоветский¹⁰⁴²;

- модель вторая – инфляционная, которую в начале 1990-х гг. пытался реализовать Верховный Совет России и его профильный Комитет при противодействии исполнительной власти. При этом предполагалось, что ожидаемое увеличение уровня инфляции (приблизительно на 5% в год на фоне реального уровня в сотни процентов) будет многократно перекрыто экономическим и социальным эффектом от сохранения интеллектуального потенциала нации¹⁰⁴³. В условиях начавшегося в 2009 г. экономического кризиса подобная модель финансирования вновь может оказаться актуальной;

¹⁰⁴⁰ В период разработки Доктрины Федеральная программа развития образования имела статус особого документа, утверждаемого федеральным законом. Лишь с 2005 г. её ранг был понижен до одной из федеральных целевых программ. Подробнее об этом в § 1 главы 9.

¹⁰⁴¹ См. в приложении к книге

¹⁰⁴² Рост бюджетного финансирования образования в первое десятилетие XXI в. в этом смысле принципиально не изменил ситуации.

¹⁰⁴³ Аналогичная модель использовалась в период «шоковой терапии» в Польше.

• модель третья – инвестиционно-перераспределительная, которая связана с поисками дополнительных источников бюджетного и внебюджетного финансирования образования и требует нового курса экономической и социальной политики в целом.

4. Доктрина должна предусматривать введение в законодательство специальных нормативов, устанавливающих не только минимально допустимые параметры функционирования системы образования (как это имеет место в действующих законах), но и параметры оптимальные (например, показатели, достигнутые индустриально развитыми странами).

Специального обсуждения заслуживает вопрос о целесообразности включения в Доктрину в качестве стратегических ориентиров на долгосрочную перспективу параметров развития образования, прогнозируемых экспертами в постиндустриальном обществе (например, не менее 60% дипломированных специалистов и научных работников в составе занятого населения).

5. Что касается «продукта» системы образования, то в качестве ориентира можно было бы принять:

- квалифицированного работника, способного осваивать все более сложные технологии и стремящегося к обучению в течение всей жизни;
- гражданина России, осознающего свою принадлежность к человеческой цивилизации и долю ответственности за неё;
- личность с развитыми духовно-нравственными потребностями.

Разумеется, человек, сочетающий все эти качества в одном лице, есть некий «идеальный тип». Однако само наличие ориентиров, выходящих за рамки решения чисто прагматических задач, даёт шанс системе образования хотя бы немного приближаться к ним, тогда как отсутствие долгосрочных целей не позволяет даже выбрать направление дальнейшего пути.

3.2. Воспитание в контексте национальной Доктрины образования: идеологические и нормативно-правовые проблемы

В контексте Национальной доктрины образования, которая, как уже отмечалось, не может обойти молчанием вопрос о его предназначении и целях, особое значение приобретает проблема воспитания, включая её идеологические и нормативно-правовые аспекты¹⁰⁴⁴. На некоторых из них необходимо остановиться специально.

Российская социальная среда как деструктивный воспитательный фактор

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

¹⁰⁴⁴ Идеология в данном случае интерпретируется не как заведомо ложное, перевёрнутое сознание (в духе раннего К. Маркса или раннего Д. Бэлла), но как доктринально оформленная система ценностей общества, государства или определённой социальной группы.

Соответственно, под нормативно-правовыми аспектами воспитания предлагается понимать отражение соответствующих проблем в нормативных правовых актах федеральных органов власти. Анализ иных актов потребовал бы объёмных специальных исследований.

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

- чрезмерно высокий уровень социального неравенства, когда децильный коэффициент, по разным оценкам, составляет от 14 до несколько десятков раз, – причём неравенства, как правило, мало связанного с личными усилиями и способностями, – неблагоприятен для формирования трудовой морали как по версии отечественной («православной») культурной традиции (труд как средство самореализации и (или) служения людям), так и по версии протестантской этики (труд как условие и средство честного стяжательства, развития «цивилизованного» бизнеса);

- широкое распространение бедности и малообеспеченности неблагоприятно для развития личности как в смысле доступа к информации (книги, Интернет, путешествия), так и в смысле фрустрации, комплексов неполноценности и т.п. Ещё Аристотель вполне обоснованно полагал лучшими гражданами представителей «среднего класса», но не бедных и не супербогатых. Между тем, в России «средние слои» составляют 20-25% населения против 60% и более в развитых странах;

- по-прежнему неблагоприятна для воспитания информационная среда, в особенности формируемая электронными СМИ. Хотя в последние годы частота и варварство сцен насилия и деэротизированного секса на телеэкранах существенно снизились, даже В. Путин признавал, что в России в открытом эфире показывают то, что на Западе – только по специальным каналам. С другой стороны, целая серия программ («Последний герой», «Слабое звено» и т.п.) способствовали усилению социальной атомизации общества, презрению к слабым и проигравшим в конкурентной борьбе.

Вряд ли верно стандартное представление, будто в начале 1990-х гг. государство ушло из сферы воспитания, а в настоящее время в неё возвращается. В действительности, новая политическая элита вполне целенаправленно решала задачу «переидеологизации» массового сознания наиболее простым и эффективным способом – при помощи электронных СМИ, причём как государственных, так и подконтрольных большому бизнесу. В этом смысле «возвращение» государства в сферу воспитания означает лишь стремление установить полный контроль над теми каналами, которые контролировались не вполне лояльными «олигархами».

Цели воспитания: нормативно-правовой аспект

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

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

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

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

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

Тем не менее заслуживает специального анализа эволюция представлений о «продукте» системы образования, о желаемом образе работника, гражданина и личности, который представлен в различных федеральных нормативно-правовых актах в

постсоветский период. Сопоставим соответствующие положения лишь двух таких актов: первой редакции Закона РФ «Об образовании» (10 июля 1992 г.) и «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» (Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2001 № 1756-р).

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

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

- ориентацию «на обеспечение самоопределения личности, создание условий для ее самореализации» (статья 14);
- «формирование человека-гражданина, интегрированного в современное ему общество и нацеленного на его совершенствование» (Там же).

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

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

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

- исходить из интересов человека, общества и государства, ставя человека в этой триаде на первое место;
- учитывать потребности (запросы) и возможности личности в образовательном процессе;
- создавать условия для её самореализации.

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

В дальнейшем большинство принятых нормативно-правовых актов исходили из необходимости подготовки обучающегося к жизни в современном обществе. Однако представления об этом современном обществе существенно изменялись, вследствие чего трансформировались и взгляды на такой «продукт» системы образования, как жизненные установки выпускника. Из всей совокупности личностных характеристик, названных в Законе 1992 г., в «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» остались лишь гражданская ответственность, правовое сознание и ответственность за судьбу страны. Помимо этого, согласно «Концепции...», выпускники школы должны обладать духовностью и нравственностью, инициативностью и предприимчивостью, самостоятельностью и ответственностью, толерантностью и мобильностью, способностью к адаптации и сотрудничеству, динамизмом и конструктивностью.

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

Во-первых, в первой редакции Закона «Об образовании» любовь к Родине не акцентировалась, но всё же присутствовала. В «Концепции модернизации» в данном контексте она не значится вовсе. Поскольку массовое сознание и сознание политических

элит с конца 1990-х гг. и до сентября 2001 г. эволюционировало в противоположную сторону (т.е. к патриотическим ценностям), это можно объяснить лишь преобладанием либеральных «западников» среди разработчиков данного раздела «Концепции».

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

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

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

В период контрреформы образования и образовательного законодательства (с весны 2004 г. по настоящее время) в отношении воспитания приходится констатировать следующий парадокс: данная проблематика впервые в постсоветской истории стала находить место в посланиях Президента Федеральному Собранию РФ¹⁰⁴⁵; однако она совершенно отсутствует в ключевых документах, призванных определить стратегию образовательной политики, включая «Приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации» (декабрь 2004 г.)¹⁰⁴⁶ и посвящённый образованию раздел III.4 в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года»¹⁰⁴⁷.

По-видимому, это не случайно и, возможно, отражает весьма своеобразные представления о целях воспитания Министра образования и науки А. Фурсенко.

Прочитав в этой связи фрагмент собственного выступления на «правительственном часе» в Госдуме 8 мая 2009 г., обращённого к Министру.

«А теперь о смысле. “Литературная газета” сообщила, что, выступая на форуме Селигер-2007, вы критиковали советскую систему образования, которая призвала создавать творцов, и говорили о том, что нужно готовить... потребителя, который может правильно использовать достижения и технологии, разработанные другими.

Если газета вас исказила, критикуйте газету, но вы регулярно с тех пор критикуете творческую педагогику и выступаете за нетворческую.

Вот, например, в журнале «Итоги» вы говорите о том, что рабочий на конвейере не должен рассуждать, он должен делать то, ... чему его научили, а мы всё продолжаем рассуждать.

Андрей Александрович, вы понимаете, что при такой критике творческой педагогики мы воспитаем народ а ля задорновские «тупые американцы». Именно задорновские, потому что настоящие американцы намного умнее и поэтому у них экономика инновационная.

И, кстати, в этом мы отчасти уже преуспели. Вот данные всероссийского опроса ВЦИОМ за 2007 год: 28 процентов населения России полагают, что Солнце – это спутник Земли (они живут в докоперниковскую эпоху); 33 процента полагают, что достаточно прокипятить радиоактивное молоко, чтобы радиоактивность исчезла».

Очевидно: такого рода идеи министра невозможно записать в официальные нормативные документы, не вызвав бурю возмущения. Как говорил один средневековый король по поводу предложения убить Римского Папу: такое иногда делают, но об этом никогда не говорят. Тем не менее представления руководства Минобрнауки о целях воспитания *de facto* стали элементом образовательной контрреформы, иные аспекты которой проанализированы ранее¹⁰⁴⁸. Описанная ситуация ещё более актуализирует

¹⁰⁴⁵ Подробнее см. главу 10

¹⁰⁴⁶ Подробнее см. § 2 главы 11

¹⁰⁴⁷ Подробнее см. главу 18

¹⁰⁴⁸ См. главы 9, 11, 13 и 17.

принятие Национальной доктрины образования, фиксирующей цели воспитания как его базового элемента.

3.3. К вопросу о механизмах утверждения Доктрины

Среди специалистов, поддерживающих необходимость принятия Доктрины, существовал и существует широкий спектр мнений насчёт того, кем и как она должна утверждаться, начиная от самых простых предложений утвердить доктрину постановлением правительства или указом Президента и заканчивая самыми экзотическими – сделать это на съезде духовных лидеров России. В этих дискуссиях автор разделяет позицию о том, что Доктрина должна приниматься федеральным законом. Именно закон способен обеспечить:

- наиболее демократическую процедуру принятия документа;
- более высокий (по сравнению с постановлением правительства и указом Президента) уровень легитимации;
- большую степень согласия между общественными группами и политическими субэлитами относительно его содержания;
- относительно меньшую зависимость от политической конъюнктуры (смена президента, правительства или состава парламента и т.п.) и относительно большие шансы быть исполненным.

В своё время по инициативе автора на обсуждение образовательного сообщества был вынесен вопрос о возможности принятия Доктрины на общенародном референдуме. Такая процедура в принципе возможна и без утверждения законопроекта парламентом (что хуже), и в случае отклонения уже принятого закона Президентом (что при определённых условиях могло бы стать единственной формой преодоления вето).

Казалось бы, после принятия Постановления Конституционного Суда от 21.03.2007 № 3-п¹⁰⁴⁹ и Федерального конституционного закона от 24.04.2008 № 1-ФКЗ¹⁰⁵⁰, фактически поставившего под запрет проведение референдумов по большинству вопросов¹⁰⁵¹, дискуссия по этому поводу потеряла всякий смысл, поскольку для гражданского общества вообще и образовательного сообщества, в частности, сохраняется возможность проведения референдума в два этапа:

- первый этап – по вопросу об отмене фактического запрета на проведение референдумов в Российской Федерации¹⁰⁵²;
- второй этап – по нескольким вопросам социального характера¹⁰⁵³ либо специально по Национальной Доктрине образования.

Оптимальным с политико-юридической, политико-моральной и юридико-технической точек зрения вариантом представляется вынесение на референдум основных положений национальной доктрины образования в Российской Федерации¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁴⁹ От 21.03.2007 № 3-п по делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьёва и В.Д. Уласа

¹⁰⁵⁰ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»

¹⁰⁵¹ См. § 3 главы 2

¹⁰⁵² Одна из возможных формулировок могла бы быть следующей: Согласны ли Вы с тем, что ограничения на проведение общероссийского референдума, установленные статьёй 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», в целях обеспечения права народа как носителя суверенитета и единственного источника власти должны быть отменены?

¹⁰⁵³ См., например, приложение к книге «Народ за тех, кто против народа?»

¹⁰⁵⁴ Один из вариантов вопроса, предлагавшегося автором к вынесению на всенародный референдум, выглядел следующим образом.

Считаете ли вы необходимым утвердить федеральным законом «Национальную доктрину образования в Российской Федерации», которая в обязательном порядке должна содержать следующие положения:

Возражения против вынесения Доктрины на референдум, звучавшие, в частности, на парламентских слушаниях «О национальной доктрине развития образования Российской Федерации»¹⁰⁵⁵ и «Национальная доктрина образования в Российской Федерации»¹⁰⁵⁶ основывались на результатах социологических опросов, согласно которым проблемы образования в массовом сознании не занимают ведущих позиций, уступая по остроте восприятия проблемам уровня жизни, своевременности выплаты и размеров заработной платы, безработицы и т.п. Эти результаты вполне объяснимы, и в известном смысле могут рассматриваться как позитивные. Объяснимы – ибо потребность в образовании, в отличие, например, от потребности в пище, одежде и т.п., не связана напрямую с физиологией, а отсутствие заработной платы сказывается на непосредственной жизни человека несравненно быстрее, чем плохое образование. Позитив же состоит в том, что данные результаты могут рассматриваться и как косвенное свидетельство относительно более благополучного состояния системы образования по сравнению с иными социальными институтами.

Однако социологические опросы показывают относительно низкий «рейтинг» образования лишь в тех случаях, когда вопрос формулируется абстрактно. Например, когда респондентов просят расположить проблемы, стоящие перед страной, по остроте и важности, образование оказывается на 10-12 месте. Когда же им предлагают оценить важность решения аналогичных проблем для своего ребёнка, образование обычно входит в тройку приоритетов. Следовательно, поражение инициаторов вынесения на референдум Доктрины отнюдь не предопределено. Напротив, как представляется, набрать необходимое число голосов его участников вполне возможно. Главная же трудность – добиться назначения такого референдума в условиях ослабления общественного влияния на политику, а затем обеспечить необходимую для референдума 50-процентную явку избирателей.

3.4. Вероятность реализации Доктрины: российские сценарии на «позавчера» и «послезавтра»

Вероятность реализации той или иной «национальной идеи», а вместе с тем и соответствующей ей национальной доктрины образования, детерминирована прежде всего общей траекторией (социально-политическим сценарием) развития страны.

В своё время сочетание традиционных для социогуманитарных наук парадигм с методом политико-ситуационного анализа позволило автору проверить гипотезу о революционном характере российского социально-политического процесса, разработать на рубеже 1980-х гг. возможные **сценарии развития России**, а главное – определить

-
- приоритетное развитие образования – по доле бюджетных расходов на образование в валовом национальном продукте Россия должна входить в число 10 наиболее развитых стран;
 - средняя ставка оплаты труда работников образования не может быть ниже средней заработной платы в промышленности;
 - государственная поддержка малообеспеченных семей, инвалидов и детей-сирот в целях обеспечения равных экономических возможностей получения гражданами образования всех уровней;
 - реальное государственное обеспечение бесплатного образования всем необходимым, в том числе учебниками и информационной техникой;
 - обеспечение охраны здоровья учащихся и студентов;
 - гарантии участия общественности в управлении образованием на всех уровнях, развитие самоуправления педагогических коллективов, учащихся и студентов;
 - ответственность Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации за реализацию «Национальной доктрины образования в Российской Федерации».

Как представляется, эти формулировки и в настоящее время не утратили своего значения.

¹⁰⁵⁵ Совет Федерации Федерального Собрания РФ, 9 июня 1998 г.

¹⁰⁵⁶ Московский государственный университет, 25 ноября 1999 г.

наиболее вероятный сценарий и ожидаемые результаты его реализации. Первоначально таких сценариев было предложено три¹⁰⁵⁷.

«Сценарий первый: возврат к леворадикальному курсу, попытка восстановления уравнилельно-бюрократического социализма». Анализируя возможные последствия реализации данного сценария, автор отмечал: *«этот путь способен снять остроту некоторых проблем, доведенных до предела в нынешней переходной ситуации, когда недостаток свободы многие стремятся компенсировать избытком воли: могут появиться товары, припрятанные на складах, будут лучше разгружаться вагоны, за счет укрепления дисциплины ритмичнее заработают предприятия. Однако в принципе этот путь, несомненно, является тупиковым и с исторической точки зрения лишь затягивает время, увеличивая трудности и издержки неизбежных затем преобразований. К тому же возврат к прежней модели потребует чрезвычайных мер, проведение которых в Союзе, учитывая наши традиции, будет похоже, скорее, на Китай летом 1989 года, чем на Польшу 1981 года».*

Сценарий второй: путь ускоренной вестернизации и «перестройки» тогда ещё существовавшего Советского Союза по модели западных капиталистических стран. При этом автор доказывал, что такой путь приведёт страну не к современному, цивилизованному (социальному) капитализму, а к капитализму раннему, с неприкрытой алчностью обновлённой элиты и резким ухудшением социально-экономического положения большинства граждан.

Сценарий третий: осуществление курса реформ по одной из левоцентристских моделей (китайской, нэповской, самоуправленческой и т.п.). Именно реализация этой модели позволила бы, по мнению автора, реформировать страну на принципах демократии, многоукладной экономики, обеспечить прогресс и избежать острейших противоречий и колоссальных потерь, свойственных революционной ломке прежней модели общества.

Несмотря на очевидные для автора преимущества третьего сценария, наиболее вероятным уже в 1990 г. представлялся второй. Именно он реализовался в постсоветской России, хотя и в весьма своеобразной форме.

С учётом совершившейся (но не завершившейся к тому времени) революции, в 1994 г. автором был разработан, а в 1995 г. опубликован уточнённый вариант прогноза, учитывающий уже не только цивилизационно-формационные ориентиры политического курса, но также методы их реализации и характер социально-политического режима. Новый прогноз увеличил число сценариев с трёх до четырёх и выглядел следующим образом¹⁰⁵⁸.

«Сценарий первый: возврат к леворадикальному курсу, попытка восстановления уравнилельно-бюрократического социализма (этатистского социализма, административно-командной системы и т.п.). В плане исторических аналогий это можно рассматривать как уже третий в нашей истории (после «военного коммунизма» и сталинизма) вариант якобинской диктатуры. В идеологическом плане именно этот сценарий использовался как главное орудие устрашения населения и доказательство того, что нынешнему курсу альтернативы нет. В практическом плане вероятность реализации такого сценария близка к нулю».

За прошедшее время упомянутая выше вероятность реализации леворадикального сценария ещё более сократилась и даже в условиях кризиса представляет собой едва ли не отрицательную величину. С другой стороны, угроза возврата сталинизма несомненно меньше действует на народ, а потому на федеральных выборах 2003 г. и 2007 г. наиболее

¹⁰⁵⁷ Далее воспроизводится краткое содержание статьи: Смолин О. Куда ж нам плыть? // Вечерний Омск. – 1990. – 3 марта. – С. 5. Полностью текст статьи помещён в приложении к книге

¹⁰⁵⁸ Здесь и далее цитируется статья: Смолин О.Н. Современная Россия: политические альтернативы на завтра // Переходная экономика: закономерности, модели, перспективы / Под ред. А.В. Бузгалина. М.: Экономическая демократия, 1995. – С. 215-220.

значимую среди левых партий – КПРФ – критиковали уже не только справа, сколько слева, одновременно предлагая населению квазиальтернативы, сформированные правящей бюрократией («Родина», «Справедливая Россия»).

«Сценарий второй: ультраправый политический курс, установление режима фашистского типа. Прямой аналогии такому сценарию в истории революций найти не удастся, хотя совершенно очевидно, что его реализация означала бы перемещение «маятника» в позицию более правую, нежели та, в которой он находился в начале эпохи российских революций ХХ в. В идеологическом плане данный сценарий играет роль, аналогичную предыдущему. При этом вероятность его реализации выше, нежели первого, и тем не менее она представляется незначительной».

В настоящее время вероятность формирования в России режима неофашистского типа выше, чем даже в середине 1990-х гг., однако по-прежнему достаточно низка. Периодически разыгрывая эту карту как альтернативу самой себе («вот кто, если не мы»), действующая власть несколько повышает «котировки» правых радикалов. Однако, с другой стороны, используя государственническую (а иногда и националистическую) риторику и тем самым играя на праворадикальном поле, она подбирает под себя соответствующий электорат, а, следовательно, уменьшает политическую поддержку неумеренно правых.

«Сценарий третий: осуществление курса реформ по одной из левоцентристских моделей... С точки зрения исторических аналогий, как ни парадоксально, этот сценарий может быть назван «термидором». Термидор, как известно, не уничтожил основных результатов революции, но вводил ее ход в исторически возможное при данных обстоятельствах русло, хотя и не предотвратил движения вправо. В идеологическом плане различные модификации этого сценария предлагаются в настоящее время оппозицией как основа исторического компромисса для создания широкого общенационального блока, «правительства национального доверия» и т.п. Тем не менее вероятность его реализации немногим выше, чем предыдущего...»

Левоцентристский политический курс, как показывает исторический опыт, возможен либо при авторитарном режиме левого толка (например, когда у власти находятся компартии, ориентированные на реформы), либо при условии формирования широкого блока партий, представляющих интересы работников и национально ориентированного капитала, при преобладании в этом блоке течений левого толка. То и другое в современных российских условиях представляется проблематичным».

Во второй половине «нулевого» десятилетия ХХI в. преимущества левоцентристского курса, по крайней мере, на словах, признаются всё более широко:

- построение «социализма ХХI века» стало главной программной установкой «Справедливой России»;

- к «левому повороту» неоднократно призывал опальный М. Ходорковский;

- наконец, о социально ориентированной политике заявляет правящая партия – «Единая Россия» и её беспартийный лидер В. Путин.

Тем не менее, вероятность реализации данного сценария выросла непропорционально меньше степени осознания его необходимости. Более того, по информации, проникающей в печать, в 2010 г. следует ожидать нового правого поворота в социально-экономической политике государства.

«Сценарий четвертый: продолжение нынешнего курса с дальнейшим смещением его вправо, правоконсервативный политический режим с выраженным национально-государственным окрасом. С точки зрения исторических аналогий, данный сценарий представляет собой своеобразную попытку реставрации дооктябрьской России, «которую мы потеряли», хотя, разумеется, буквальная реставрация дореволюционной общественной системы была бы утопичной и реакционной одновременно. В идеологическом плане лозунг национального возрождения используется едва ли не всеми»

политическими силами, однако наиболее успешно – революционерами новейшей формации в целях более глубокой деструкции постоктябрьских институтов».

Как видит читатель, изменения в прогнозе 1994 - 1995 гг. по сравнению с предыдущим связаны, во-первых, с появлением ещё одного, правоэкстремистского политического сценария.

Во-вторых, анализируя промежуточные (к тому времени) итоги курса по модели ускоренной модернизации (в версии 1990 г. – сценарий второй), автор отмечал, что утвердившийся в начале 1990-х гг. в России радикально-либеральный экономический курс будет всё более сочетаться с правоконсервативным политическим режимом и что вполне вероятное дальнейшее смещение политического курса вправо чревато переходом от авторитарно-демократического режима к законченному авторитаризму (в политологической литературе начала XXI в. получившему название «управляемой демократии»).

В-третьих, в уточнённом прогнозе середины 1990-х гг. указывалось, что постреволюционный политический режим периодически станет приобретать национально-государственный окрас. Объективной основой для проявления этой тенденции являлись необходимость защиты национального производства и развития национального капитала, попытки играть роль одной из великих держав, ущемление в правах русскоязычного населения в ближнем зарубежье и т.п.

В-четвёртых, автором отмечалось, что, несмотря на увеличение числа политических сценариев с трёх до четырёх, шансы на реализацию всех, кроме основного (в версии 1990 г. – сценарий второй, а в прогнозе 1995 г. – сценарий четвёртый), резко уменьшились.

Вся совокупность описанных в главе 2 характеристик революции как исторической ситуации (отчасти продолжающейся и до настоящего времени) превращала этот сценарий в наиболее вероятный. Так, стремление к глобальному отрицанию дореволюционной системы вызывало в политических элитах и массовом сознании желание отторгнуть даже те её черты, которые уже вошли в набор общецивилизационных ценностей или механизмов управления (система социальной защиты, регулирование рынка и т.п.). В свою очередь, множественные катастрофы, вопреки прекраснодушным намерениям, не позволяли приблизиться в цивилизационном отношении к индустриально развитым странам, но напротив, увеличили отставание от них.

В соответствии с теми же ситуационными закономерностями революции, новый общественный идеал («рыночная экономика») был первоначально представлен в мифологизированной форме – массовое потребление без упорного труда, социального неравенства и социальных конфликтов, а квазидемократическая эйфория быстро сменилась насаждением авторитаризма «сверху» при поддержке «снизу». Аналогичным образом описанные параметры революции помешают вероятности реализации всех других сценариев (кроме неофашистского).

Таким образом, отечественный опыт постсоветских десятилетий позволяет сделать два вывода. Во-первых, социально-политические процессы в России в течение 1990-х-2000-х гг. развивались по наиболее вероятному варианту (сценарию). Во-вторых, ход и исход (непосредственные результаты) «второй русской революции» при этом сценарии в главном оказались вполне предсказуемыми (правоконсервативный политический режим с «национальным окрасом»), что подтверждает продуктивность метода политико-ситуационного анализа.

Совершенно очевидно: политический субъект, реализующий любой из описанных выше сценариев, в явной или неявной форме именно этот сценарий будет возводить в ранг «национальной идеи» и (или) обосновывать с её помощью. Соответственно, общеполитический курс и в дальнейшем будет определять направление курса образовательной политики и его обоснование (в явной или неявной форме) в виде «национальной доктрины образования». Поскольку обоснованное выше «концептуальное

ядро» национальной доктрины образования идеологически явно находится в русле левоцентристского политического сценария, вероятность принятия и реализации Доктрины невелика. Это не отменяет, однако, сформулированные в главе 3 отечественной альтернативы: либо опережающее развитие – либо нарастающее отставание по модели «великой сырьевой державы»¹⁰⁵⁹.

Следует также иметь в виду, что по самой своей природе Доктрина должна охватывать, преимущественно, долгосрочные цели и основные направления политики, ведущие к ним. Что же касается срочных (в т.ч. антикризисных) мер, то им место, скорее, в Федеральной программе развития образования (в настоящее время – ФЦПРО). Однако особый характер утверждения Доктрины, вплоть до всенародного референдума, способен повлиять на решение, по меньшей мере, двух важных задач: во-первых, настроить в пользу образования общественное мнение, средства массовой информации и значительную часть политической элиты; во-вторых, убедить или заставить управленцев, от которых зависит выбор курса социально-экономической политики, хотя бы частично скорректировать в интересах образования этот курс в целом.

Координация национальной доктрины образования и «национальной идеи» должна быть двусторонней: не только доктрина – под «идею», но и «идея» – под доктрину. Если, например, в качестве государственной стратегии принимается под любым наименованием идея либерального капитализма (хотя либеральный капитализм в развитых странах давно превратился в социальный), Доктрина должна быть ориентирована исключительно на обслуживание рынка труда и на подготовку экономической и политической элиты из представителей истеблишмента. Если же в качестве национальной стратегии избирается переход в перспективе к «альтернативной цивилизации», к «обществу знаний» или к постиндустриальной, духовно ориентированной цивилизации (что в значительной степени совпадает), образование необходимо рассматриваться в качестве самостоятельной ценности и средства развития личности. При этом социальная эффективность инвестиций в образование должна получить приоритет по сравнению с эффективностью экономической.

Что касается корректировки различных направлений государственной политики под национальную доктрину образования, то предложения в этой области сформулированы автором в начале книги¹⁰⁶⁰.

Совершенно очевидно, что эти предложения не являются исчерпывающими, но абсолютно необходимыми для того, чтобы приоритетное развитие сферы образования, провозглашённое Законом РФ «Об образовании» ещё в 1992 г., из декларации стало реальностью. Не столь очевидно, но более важно другое: только принципиальная корректировка всей государственной политики с учётом её образовательных аспектов сделает осмысленной разработку и принятие, а главное – позволит реализовать российскую национальную доктрину образования. Одновременно это открывает перспективы для превращения в будущем постиндустриальной, духовно ориентированной российской цивилизации в качестве возможной «национальной идеи» в интернациональную реальность – совместно с другими народами планеты.

Какой бы низкой ни представлялась сегодня вероятность реализации в России Национальной доктрины образования и, соответственно, левоцентристского сценария опережающего развития, главной альтернативой ему выступает бесперспективная попытка авторитарной модернизации на базе сырьевой экономики и связанные с ней угрозы человеческому потенциалу и национальной безопасности страны. А потому у той части образовательного сообщества, которая не утратила способность к гражданскому действию, нет иного выхода, кроме как напомнить самим себе и своему народу старый лозунг европейских «шестидесятников»: будь реалистом – требуй невозможного!

¹⁰⁵⁹ Как грустно шутили в 1990-х гг. идеологи движения «Субтропическая Россия», наша страна должна выйти из СНГ и войти в организацию американских государств в качестве «банановой сверхдержавы».

¹⁰⁶⁰ См. § 2 главы 3

Или девиз герценовского «Колокола»: зову живых!