

Новые приоритеты: кто в выигрыше?

Правительство России на заседании 9 декабря 2004 года одобрило очередной документ, призванный определить стратегию образовательной политики и названный «О приоритетных направлениях развития образовательной системы РФ» (далее – «Приоритетные направления»). Документ дважды обсуждался на Парламентских слушаниях: 25 ноября в Совете Федерации и 9 декабря в Госдуме.

На слушаниях автору удалось выступить дважды: и в Совете Федерации, и в Госдуме, а потому, анализируя новый документ, позволю себе использовать не только идеи, но иногда и цитаты из двух собственных выступлений.

Несколько ложек меду

К достоинствам документа можно отнести следующие.

Во-первых, в целом позитивно следует оценить провозглашенный новым документом курс на непрерывное образование, а также, со значительными оговорками, соответствующие законопроекты.

Однако, провозглашая курс на непрерывное образование, загадочное отечественное Правительство и недумаящее большинство Госдумы не далее, как полгода назад отклонили принятый предшественниками ФЗ «О дополнительном образовании», в котором те же идеи были сформулированы в гораздо более системной и социальной форме.

Помимо предусмотренной «Приоритетными направлениями» возможности расширить круг организаций, имеющих право осуществлять деятельность в области дополнительного образования, отклоненный закон содержал много других идей. Одна из ключевых – приравнять работников системы дополнительного образования по заработной плате и социальным гарантиям, а также сами эти учреждения – по уровню государственной поддержки, соответственно, к работникам учреждений, реализующих основные образовательные программы (школ, ПТУ, ССУЗов и ВУЗов), и к самим этим учреждениям.

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

- вне конкурса принимать после специальной довузовской подготовки и за государственный счет обучать тех, кто полный срок отслужит в армии. – Это, с одной стороны, должно стать стимулом к армейской службе, а, с другой – шагом в сторону ограничения неравенства образовательных возможностей;

- финансировать на основе повышенных нормативов образование лиц с ограниченными возможностями здоровья.

В-третьих, как обычно в подобных случаях, документом провозглашаются самые благие цели, призванные вызвать сочувственный

отклик в сердце каждого, кто учится, учит или обеспокоен будущим своих детей. Цитирую:

«На современном этапе модернизации российского образования приоритетными направлениями государственной политики образования должны стать:

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

Дёготь – бочками

Интересно, найдется ли у этих приоритетов хоть один противник? Однако стоит прочитать следующий раздел документа, посвященный механизмам их реализации, чтобы убедиться: последствия осуществления новой стратегии окажутся прямо противоположными заявленным целям. Приведем лишь некоторые тому доказательства, начав с самой привлекательной декларации – обеспечения доступности качественного общего образования.

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

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

Выступая 25 ноября на Парламентских слушаниях в Совете федерации и 9 декабря на заседании Правительства, министр образования и науки А. Фурсенко сам расшифровал этот текст примерно следующим образом:

- базисный учебный план в школе сокращается на 25% (а не на 10-15%);
- родители, желающие дать детям полноценное образование, оплачивают четверть их обучения;
- малообеспеченные семьи получают на эти цели адресные субсидии;
- при прежнем уровне зарплаты ставка педагога снижается на четверть (т.е. 4,5 часа из 18), но за счет родительской платы учитель, соответственно, получает на четверть больше.

Ректор Высшей школы экономики Я. Кузьминов на думских слушаниях 9 декабря мягко обосновывал целесообразность предложений

Минобрнауки: поскольку школьные поборы все равно существуют, составляя, по данным «Вышки», до 25% от бюджета школы (предполагаю, что эти данные получены в Москве), их следует узаконить и вывести из «тени» на «свет». Однако, когда эта «реформаторская» идея была озвучена мною в селе (п. Черлак Омской области), зал, состоявший в значительной степени из родителей и педагогов, загудел от возмущения. Возможно, часть директоров школ в крупных городах эту идею поддержат, зато абсолютное большинство родителей наверняка выскажутся против.

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

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

Подытоживая сказанное, легко прогнозировать основные последствия столь трогательной заботы Правительства по поводу «перегрузки» детей:

- понижение общего уровня школьного образования (за последние 15 лет Россия и без того в значительной степени утратила свои позиции в этой области);

- рост неравенства образовательных возможностей в зависимости от доходов семьи и места жительства;

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

- увеличение существующих поборов с родителей не менее чем в 2 раза, причем на законных основаниях;

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

- *Новая структура школьного стандарта, предполагающая две новации:*

включение в стандарт требований к условиям образовательной деятельности при одновременном исключении из него минимального содержания образования.

Первая из этих новаций заслуживает всяческой поддержки: невозможно добиться высокого качества подготовки выпускников при

отсутствии необходимых условий образования. Эта идея особенно важна в настоящее время, когда правительственным законом об отмене 112 законов и «секвестре» 152 (№ 122-ФЗ от 22 августа 2004 г.) образовательное законодательство разрушено именно в части, призванной обеспечить уровень финансирования школы, зарплату и другие составляющие социального статуса педагога, а так же социальные гарантии для учащихся.

Вторая предложенная новелла, – об исключении из стандарта минимального содержания образования – на мой взгляд, стандарт полностью разрушает. Если в каждой школе ребенка будут учить, чему и когда считают нужным, обеспечить качество образования и академическую мобильность (например, при переезде в другой город) окажется практически невозможно. Невозможно даже в том случае, когда учить будут в принципе одному и тому же, но в совершенно разное время.

- *Двухступенчатое высшее образование: непрерывность - через разрыв?*

Обратимся, однако, к тому, как предполагается реализовать другие цели, провозглашенные документом. «Приоритетные направления» предполагают переход отечественной системы высшего образования на двухступенчатую структуру. Возможность такой структуры («бакалавр – специалист» или «бакалавр – магистр») и в настоящее время предусмотрена Федеральным Законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а ее необходимость – «болонским процессом», к которому присоединилась Россия.

К плюсам правительственного документа можно отнести то, что он допускает сохранение так называемого специалитета, т.е. возможности подготовки, наряду с бакалаврами и магистрами, также и специалистов в соответствии с традициями отечественной системы образования.

Однако и в данном случае «минус» многократно перевешивает «плюс». «Приоритетными направлениями» предполагается конкурсный отбор при переводе с первой ступени высшего образования на вторую. Более того, в одном из законопроектов, подготовленных группой И. Шувалова – Я. Кузьминова – Л. Якобсона, были обозначены и примерные пропорции: количество учебных мест для специалистов должно составлять не более 40%, а магистров – не более 30% от выпуска бакалавров. Какая же это непрерывность, если даже ступени одного уровня профессионального образования предполагается разорвать?

- *ГИФО на основе ЕГЭ – новый фактор неравенства.*

В мире есть много стран, где применяется система единого экзамена, общенационального тестирования и т.п.. Однако образовательные ваучеры не используются ни в США, ни в Германии, ни в Великобритании, ни во Франции, ни в Южной Корее, ни в большинстве других индустриально развитых стран. Что же касается ГИФО по результатам ЕГЭ – это замороженный «велосипед», насколько известно автору, не имеющий аналогов в мире. И не случайно: с помощью элитных школ, репетиторов, связей и взяток семьи с более высокими доходами, несомненно, смогут в

среднем обеспечить более высокие результаты ЕГЭ для своих детей. Как показал эксперимент, относительный уровень льгот, предусмотренных законодательством для детей-сирот, детей-инвалидов, инвалидов I и II групп, инвалидов и участников боевых действий и других категорий граждан, при введении ЕГЭ заметно снижается. В итоге бесплатно будут учиться, как правило, именно дети из семей с высокими доходами. Аналогичная ситуация наблюдается уже сейчас, однако ГИФО на основе ЕГЭ ее резко обострит.

Кстати, и в эксперименте, и в предшествующей итерации концепции ГИФО был, как минимум один плюс: предполагалось, что бюджет будет оплачивать обучение не менее половины всех студентов, получивших образовательные ваучеры. В новом правительственном документе этого важного положения обнаружить не удалось.

- *Новые организационно-правовые формы: кто превратится в ГАНО?*

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

Эти АУ и Г(М)АНО (или ГАНО, как значилось в первом варианте концепции управления имущественными комплексами), уже стали предметом бурных протестов со стороны общественности, представляющей интересы образования и культуры. Напомню еще раз, что переход к ним означает:

- 1) утрату многих достижений законодательства, включая отсрочки, налоговые льготы и т.п.;
- 2) потерю конституционных гарантий права граждан на образование, которые предусмотрены в госучреждениях, но отнюдь не в АУ или ГАНО;
- 3) явный шаг к приватизации образования, ибо, с одной стороны снимается запрет на нее, предусмотренный законом для образовательных учреждений, но не для АУ и ГАНО, а, с другой – в последней версии законопроекта имущество ГАНО предполагается фактически передать в частную собственность при формально государственном статусе организации.

Позволю себе цитату из собственного выступления на Парламентских слушаниях в Совете Федерации 25 ноября: «В свое время министра образования В. Филиппова немало критиковали за обилие экспериментов. Однако справедливость требует сказать: эти широкомасштабные эксперименты уберегли отечественное образование от многих бед. Если бы ЕГЭ, ГИФО и подобные им меры вводились сразу, без всяких экспериментов и обсуждений, последствия оказались бы много хуже.

Уважаемый Андрей Александрович (Фурсенко)! Быть может, стоит последовать примеру и дать возможность желающим попробовать это самое ГАНО в порядке эксперимента, только узкомасштабного? Давайте сначала посмотрим, к чему это приведет».

Собственно говоря, из текста концепции не следует, что все государственные образовательные учреждения принудительно станут превращать в АУ или ГАНО. В этом заверял участников Парламентских слушаний в Совете Федерации и министр А. Фурсенко. Однако лиха беда – начало.

- *Молчание о главном.*

Ни концепция управления имущественными комплексами, ни «Приоритетные направления» практически ничего не отвечают на ключевые вопросы образовательной политики, включая бюджетное финансирование, налоговые льготы, статус педагога и социальные гарантии для обучающихся. Более того, если об этом и упоминается, то в таких формулировках, про которые говорят: лучше уж жевать!

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

Какой вывод из этого сделают Минфин и иже с ним, понятно: повышать зарплату учителю больше не следует. Тем более, что министр финансов А. Кудрин уже много раз с восторгом говорил о том, что за последние 4 года она выросла в 2,5 раза. Вот только педагоги эти расчеты не подтверждают.

«Приоритетные направления» стыдливо обходят и проблему налоговых льгот для образования. Между тем, образовательное сообщество должно получить ясный ответ, по крайней мере, на следующие вопросы:

- готово ли Минобрнауки совместно с профильными парламентскими комитетами бороться за их сохранение и возвращение, или Россия будет по-прежнему догонять развитые страны задом наперед, облагая всех одинаковыми налогами и вводя с помощью такого «казарменного коммунизма» «дикий капитализм»?

- что станут делать образовательные учреждения в 2006 году, когда заканчивается срок действия льготы по налогу на имущество и, по расчетам экспертов думского бюджетного Комитета, затраты на выплату этого налога окажутся сравнимыми с фондом оплаты труда?

- будет ли и кому именно компенсирована за счет бюджетов потеря налоговых льгот? и т.д. и т.п.

Авторы нового правительственного документа упрекнули своих предшественников в том, что в части финансирования и социальных

гарантий позиции, заложенные в прежние решения о модернизации образования, не выполнены. И упрекнули справедливо. Однако предшественники, по крайней мере, поднимали эти вопросы перед Правительством. Напротив, в «Приоритетных направлениях» сделан вид, что этих вопросов просто не существует. Оправданий такому подходу нет никаких.

Краткие выводы

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

1) уровень и механизмы финансирования, включая консолидированный бюджет, межбюджетные отношения, налоговый режим для самих образовательных учреждений и инвесторов образования;

2) уровень оплаты труда и другие параметры статуса педагогических работников;

3) гарантии права на образование и социальные гарантии для обучающихся;

4) система мер по ограничению неравенства возможностей в сфере образования;

5) система и организация управления, включая его уровни, распределение полномочий и нефинансовые механизмы;

6) содержание образования;

7) ценности, на которые система образования ориентирует обучающихся.

В одобренных Правительством «Приоритетных направлениях» полного и системно изложенного ответа нет ни на один из этих вопросов, а на некоторые ответа нет вообще. Прочитав документ, внятно сформулированных перспектив для себя не увидят ни родители, ни педагоги, ни школьники, ни студенты, ни образовательное сообщество, ни общество в целом. Не исключено, что в отечественную историю образовательной политики он войдет под названием «Образование без приоритетов и без перспектив». Документ нуждается не в доработке, но в принципиальной переработке.

Глубоко убежден: модернизация образования России необходима. Но это должна быть модернизация органическая, которая опиралась бы, с одной стороны на лучшие отечественные традиции, а с другой – на опыт самых передовых наций, а не отбрасывала бы Россию назад – к элитаристским подходам позапрошлого века. Чем быстрее это осознает власть, тем больше перспектив у страны и народа.

О.Н. Смолин, Первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по образованию и науке.