РАЗДЕЛ V: МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ: РОССИЙСКИЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ АЛЬТЕРНАТИВЫ

В постсоветской России и действительные, и мнимые реформы вообще, а равно и реформы в сфере образовательной политики, как правило, представляются их творцами как безальтернативные. В своё время это было выражено в названии известной книги «Иного не дано». Правда, при этом реформы предшественников числятся обычно уже по разряду катастроф («лихие девяностые», разрушение СССР как «крупнейшая геополитическая катастрофа XX века», по выражению В. Путина). Причём числятся не всегда справедливо. Например, как уже отмечалось, образовательное законодательство 1990-х гг. в отношении как свободы, так и установленных социальных гарантий, явно выигрывает по сравнению с аналогичным законодательством «нулевых»[704].

Между тем, альтернативы в истории существуют всегда, и какими бы жёсткими ни были законы революции как исторической ситуации, эта жёсткость не означает полного исчезновения других (помимо основного) сценариев политического процесса, хотя и снижают её вероятность. Сказанное относится и к процессу образовательно-политическому.

Альтернативам, предлагавшимся различными образовательными и политическими организациями в рамках этого процесса, и посвящён настоящий раздел. В соответствии с предметом исследования, обозначенным в заголовке работы, он начинается с парламентского измерения проблемы, где в виде результатов голосований представлены реальные позиции депутатских объединений в Государственной Думе, начиная со второго её созыва. Далее отечественная образовательная политика подвергается компаративистскому анализу на фоне её тенденций в наиболее развитых странах. И, наконец, рассматриваются некоторые проекты программ модернизации образования, альтернативные официальным и представленные их разработчиками в наиболее систематизированной форме. Полагаю, что всё это позволяет существенным образом расширить представление о постсоветской образовательной политике в целом, которая, как уже отмечалось, не сводится к политике правительства и (или) Президента РФ.

Глава 14. Парламентское измерение образовательной политики: реальные позиции фракций и депутатских групп в Госдуме второго – четвёртого созывов

§ 1. Предварительные замечания

В постсоветский период образование стало одной из центральных проблем борьбы между различными политическими силами страны. И это не случайно: не только педагогическая общественность, но и часть российской политической элиты постепенно начинает осознавать, что именно образование призвано быть тем стержнем, который позволит России преодолеть системный кризис, а со временем войти в число постиндустриальных стран.

На уровне деклараций приоритетность образования не ставится под сомнение в современной России. Сравнительный анализ программных документов и предвыборных платформ политических партий и высказываний их лидеров показывает, что большинство этих программ роднит признание особой роли образования в современном обществе, осознание необходимости сохранения лучших традиций российской системы образования.

«*Именно культура, наука и образование должны стать приоритетами всей национальной политики...*»[705]; «*движение выделяет в числе своих политических*

[704] Вообще, сам термин «нулевые» в применении к точному почти десятилетию содержит в себе изрядную долю иронии и наводит на ассоциации в духе нумерологии.

[705] Политическая платформа общественного объединения «Яблоко»

приоритетов образование»[706]; «*образование должно стать одной из ключевых сфер государственного инвестирования*»[707] – подобные декларации содержались в предвыборных платформах практически всех общественно-политических сил на парламентских выборах в 1995 г.

Аналогичные декларации характерны и для политических организаций, возникших во второй половине 1990-х гг. Так, лидер Союза Правых Сил Б. Немцов на состоявшихся в июне 2000 г. парламентских слушаниях «Двенадцатилетние образование: правовые и социальные проблемы» заявил: «… *для Союза Правых Сил вопросы образования являются абсолютным приоритетом*»[708]. Ему вторил лидер «Яблока» Г. Явлинский, отмечавший на парламентских слушаниях 14 ноября 2000 г., что «*развитие образования – ключевая проблема страны, определяющая судьбу России на очень-очень долгое время*»[709]. Созданная в 2002 г. пропрезидентская партия «Единая Россия» в качестве главного лозунга дня провозгласила: «*Партия «Единая Россия» реализует программу по защите интересов работников социальной сферы, учителей, врачей, пенсионеров*»[710].

Однако вопрос о том, кто больше делает для образования, решается не программными заявлениями и не в ходе словесных дискуссий. Гораздо рельефнее высвечивают позиции политических сил итоги голосований по законопроектам, определяющим или способным определить направление российской государственной образовательной политики.

Комитет по образованию и науке Госдумы второго и третьего созывов проводил работу по определению рейтингов поддержки образования фракциями и депутатскими группами, представленными в палате. При этом сбор данных в 1999 и 2003 гг. не проводился, поскольку предвыборная ситуация является фактором, существенно искажающим их достоверность. Анализ деятельности политических партий и движений по реализации их программных установок в образовательной сфере следует предварить рядом замечаний.

Во-первых, созданная Конституцией 1993 г. система исполнительной власти (авторитарный, стоящий над политическими партиями президент, формируемое без учёта итогов выборов и фактически неподконтрольное парламенту правительство) до 2004 г. не позволяла идентифицировать проводимую в стране политику с той или иной партийной программой. Конечно, то, что правительство в течение ряда лет возглавлял лидер НДР В. Черномырдин, а ключевые посты в администрации президента и в правительстве занимали входящие или близкие к правым политическим организациям А. Чубайс, Е. Ясин, Б. Немцов, имеет немаловажное значение, но полностью отождествлять проводившийся в стране курс с той или иной партийной программой не представляется возможным. Это в значительной степени верно и в ситуации политической системы с монопольно господствующей партией. Как уже отмечалось, в России не правящая партия создаёт правительство, но, напротив, правительство формирует правящую партию; и, соответственно, не министры реализуют партийную программу, но, наоборот, партия неукоснительно исполняет программные установки министров.

Во-вторых, реальная расстановка сил, сложившаяся в Государственной Думе второго созыва (ни одна из партийных фракций не имела абсолютного большинства, самая крупная фракция КПРФ объединяла менее трети депутатского корпуса, а все вместе левые фракции имели примерно 210 из 450 депутатских мандатов) также не позволяла в полной мере идентифицировать политику законодательной ветви власти с той или иной

---

[706] Программа Всероссийского общественно-политического движения «Наш дом – Россия»

[707] Программа Партии российского единства и согласия

[708] Стенограмма парламентских слушаний «Двенадцатилетние образование: правовые и социальные проблемы»

[709] Стенограмма парламентских слушаний «О концепции реформирования образования в проекте программы Правительства Российской Федерации «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу»

[710] http://www.edinoros.ru

политической силой. В Госдуме третьего созыва, несмотря на значительное усиление позиций правоцентристских и правых сил, ни одна из фракций также не имела решающего большинства. Даже после создания «Единой России» вошедшие в партию движения не объединили свои думские фракции и не всегда голосовали консолидировано. В результате подавляющее большинство важных законопроектов в области образовательной политики, после обсуждения в соответствующих профильных комитетах выносимых на пленарные заседания, являлось результатом компромисса различных политических сил. В этом отношении ситуация радикально изменилась лишь в Госдуме четвёртого созыва.

В-третьих, до 2004 г., когда создание внефракционных политических групп в парламенте было фактически запрещено, ряд депутатских объединений («Российские регионы» и «Народовластие» в Госдуме второго созыва, Агропромышленная группа в Госдуме третьего созыва) представляли собой временные межпартийные объединения и их позиции нельзя отождествлять с той или иной партийной программой. Не случайно, так называемый «индекс сплочённости» в депутатских группах, как правило, значительно ниже, чем во фракциях. В меньшей степени сказанное выше относится к Аграрной депутатской группе ГД второго созыва, позиции которой в целом совпадали с позициями Аграрной партии России.

Несмотря на всё это, именно анализ результатов голосований депутатов Государственной Думы позволяет сделать вполне достоверные выводы о реальной позиции партий и движений в области образовательной политики.

§ 2. Государственная Дума второго созыва: уровень поддержки образования депутатскими объединениями

Вторая половина 1990-х гг. являлась временем интенсивной работы по формированию образовательного законодательства постсоветской России. В период работы Госдумы второго созыва на пленарных заседаниях было принято свыше 20 законов и постановлений, относящихся к области образовательной политики, в том числе такие федеральные законы, как «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» и др.[711]

При определении рейтингов поддержки образования следует иметь в виду, что, учитывая настроения избирателей, многие депутаты Госдумы голосованию «против» того или иного закона предпочитали (и предпочитают) отказ от участия в голосовании. Яркой иллюстрацией этого служат, например, итоги первого голосования по преодолению вето президента на закон «О государственной поддержке начального профессионального образования» в октябре 1996 г. За принятие закона в прежней редакции (преодоление вето) проголосовали 252 депутата (56,0%), в основном представители КПРФ, Аграрной депутатской группы и группы «Народовластие». Против голосовали лишь 4 депутата, однако в голосовании не принял участие 191 депутат. Не голосовали 90,6% депутатов фракции НДР, 62,7% депутатов ЛДПР, 56,5% депутатов «Яблока» (см. таблицу № 1).

Таблица № 1.
Результаты голосования депутатов Государственной Думы по Федеральному закону «О государственной поддержке начального профессионального образования». 16.10.1996. (преодоление вето президента)

Депутатское объединение	За	Против	Воздер-жались	Не голосовали	Всего
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	139 95,2%	0 0%	0 0%	7 4,8%	146
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	19 37,3%	0 0%	0 0%	32 62,7%	51
Фракция «Наш дом – Россия»	4 6,1%	2 3,0%	0 0%	60 90,9%	66
Фракция «Яблоко»	18 39,1%	0 0%	2 4,3%	26 56,5%	46
Аграрная депутатская группа	27 75%	0 0%	0 0%	9 25,0%	36
Депутатская группа «Народовластие»	28 75,7%	0 0%	0 0%	9 24,3%	37
Депутатская группа «Российские регионы»	15 34,9%	1 2,3%	1 2,3%	26 60,5%	43
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	2 9,1%	1 4,5%	0 0%	19 86,4%	22
Итого	252 56%	4 0,9%	3 0,7%	191 42,4%	450

[711] Подробнее см. главу 8.

Аналогичная картина наблюдалась и при голосовании по другим законопроектам, направленных на улучшение материального положения и усиление социальной защищенности работников образования и обучающихся. Так, в феврале 1996 г. Дума преодолела вето президента на закон «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей». Против повторного принятия закона не голосовал ни один депутат, но при этом не приняли участие в голосовании 40,9% депутатов НДР, 41,3% депутатов фракции «Яблоко» и 40,5% депутатов группы «Российские регионы». В данном случае эти депутаты по отношению к педагогическим работникам заняли более жёсткую позицию, чем даже президент, ибо представитель президента в Государственной Думе не возражал против преодоления вето (см. таблицу № 2).

Таблица № 2.
Результаты голосования депутатов Государственной Думы по Федеральному закону «О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей». 21.02.1996. (преодоление вето президента)

Депутатское объединение	За	Против	Воздержа-лись	Не голосовали	Всего
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	143 97,3%	0 0%	0 0%	4 2,7%	147
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	46 90,2%	0 0%	0 0%	5 9,8%	51
Фракция «Наш дом – Россия»	38 57,6%	0 0%	1 1,5%	27 40,9%	66
Фракция «Яблоко»	27 58,7%	0 0%	0 0%	19 41,3%	46
Аграрная депутатская группа	34 91,9%	0 0%	1 2,7%	2 5,4%	37
Депутатская группа «Народовластие»	32 86,5%	0 0%	0 0%	5 13,5%	37
Депутатская группа «Российские регионы»	25 59,5%	0 0%	0 0%	17 40,5%	42
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	11 47,8%	0 0%	0 0%	12 52,2%	23
Итого	356 79,1%	0 0%	2 0,4%	92 20,4%	450

В январе 1998 г. при преодолении вето президента на закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений» против также не голосовал никто, но при этом не участвовали в голосовании 69,2% депутатов НДР и 43,2% депутатов группы «Российские регионы» (см. таблицу № 3).

Таблица № 3.
Результаты голосования депутатов Государственной Думы по Федеральному закону «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений». 16.01.1998. (преодоление вето президента)

Депутатское объединение	За	Против	Воздер-жались	Не голосовали	Всего

Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	132 95%	0 0%	0 0%	7 5%	139
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	45 90%	0 0%	0 0%	5 10%	50
Фракция «Наш дом – Россия»	19 29,2%	0 0%	1 1,5%	45 69,2%	65
Фракция «Яблоко»	39 88,6%	0 0%	1 2,3%	4 9,1%	44
Аграрная депутатская группа	29 82,9%	0 0%	0 0%	6 17,1%	35
Депутатская группа «Народовластие»	32 78%	0 0%	0 0%	9 22%	41
Депутатская группа «Российские регионы»	25 56,8%	0 0%	0 0%	19 43,2%	44
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	8 32%	0 0%	2 8%	15 60%	25
Итого	329 73,1%	0 0%	4 0,9%	117 26%	450

Наконец, в июне 1998 г. при принятии закона «О льготах на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях» вновь не было голосовавших против, но в голосовании не приняли участие 84,1% членов фракции «Яблоко», 70,8% депутатов НДР, 57,1% депутатов группы «Российские регионы». Излишне говорить, что во всех аналогичных случаях отказ от голосования по сути дела равнозначен голосованию против закона или законопроекта (см. таблицу № 4).

Таблица № 4.

Результаты голосования депутатов Государственной Думы по Федеральному закону «О льготах на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях». 18.03.1998.

Депутатское объединение	За	Против	Воздер-жались	Не голосовали	Всего
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	127 96,9%	0 0%	0 0%	4 3,1%	131
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	41 82%	0 0%	0 0%	9 18%	50
Фракция «Наш дом – Россия»	19 29,2%	0 0%	0 0%	46 70,8%	65
Фракция «Яблоко»	7 15,9%	0 0%	0 0%	37 84,1%	44
Аграрная депутатская группа	25 71,4%	0 0%	0 0%	10 28,6%	35
Депутатская группа «Народовластие»	37 84,1%	0 0%	0 0%	7 15,9%	44
Депутатская группа	18	0	0	24	42

«Российские регионы»	42,9%	0%	0%	57,1%	
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	9 29%	0 0%	0 0%	22 71%	31
Итого	283 62,9%	0 0%	0 0%	167 37,1%	450

Одним из главных положений предвыборных платформ большинства политических партий и движений в 1995 г. являлось требование увеличения ассигнований на науку, культуру и образование. Однако аналогичные предложения профильного Комитета Государственной Думы не находили поддержки у большинства депутатов. При обсуждении бюджетов 1996-1998 гг. за увеличение финансирования этих сфер высказывалось чуть более одной трети депутатского корпуса.

Общие итоги голосования депутатских объединений за три года работы Государственной Думы второго созыва (февраль 1996 – январь 1999 гг.) по всем основным законам и законопроектам в области образования, а также по ключевым поправкам к законам о федеральном бюджете, направленным на финансовую поддержку этой сферы, представлены в таблице № 5. Необходимо отметить следующие особенности отбора и предварительной группировки материала, включенного в таблицу.

Во-первых, в ней сведены результаты голосований по всем законопроектам за указанный период, направленным на защиту системы образования и прав граждан в этой области, а редкие законопроекты противоположной направленности исключены. В таких условиях голосование за законопроект может рассматриваться как выражение позиции в поддержку образования и, напротив, любое другое голосование, а также отказ от участия в нём, – как отказ в такой поддержке.

Во-вторых, учитывая, что каждый законопроект принимается Государственной Думой в трёх чтениях, а по многим из них приходилось преодолевать вето Совета Федерации либо вето Президента России, собранный материал подвергнут предварительной обработке и в таблице, как правило, представлены средние показатели нескольких голосований по каждому законопроекту.

В-третьих, в таблицу не включены результаты голосований по проектам постановлений Государственной Думы, в которых рассматриваются вопросы образования. Представляется, что результаты голосований по этим проектам в тот период не могли служить показателем позиции фракций и групп, учитывая, с одной стороны, формальное отношение депутатов к подобным постановлениям, не имеющим обязательной силы, а с другой, – практически полное отсутствие межфракционных дискуссий по названным выше проектам (включая даже проект, в котором рассматривались проблемы преподавания истории) в течение всего анализируемого периода. По мере ужесточения партийной и фракционной дисциплины к концу срока полномочий Госдумы третьего созыва, а особенно в Госдуме четвертого и пятого созывов, эта дисциплина распространилась и на голосования по проектам постановлений. А потому их результаты примерно с 2004 г. могут учитываться при составлении образовательно-политических рейтингов

В-четвёртых, в таблице особо выделены и отмечены знаком «*» «критические» голосования, связанные обычно с преодолением вето Совета Федерации либо вето Президента, непосредственно требующие дополнительных расходов из федерального бюджета, ставящие тем самым депутатов перед необходимостью политического выбора, а следовательно, наиболее показательные для определения позиций фракций и групп в Государственной Думе.

В-пятых, в силу этих обстоятельств сведённые в таблицу данные обладают высокой репрезентативностью, поскольку результаты большого количества голосований усреднены и тем самым случайные факторы не оказывают существенного влияния на их общий итог. На основании приводимых данных можно с высокой степенью достоверности

судить о степени реальной, а не декларативной поддержки образования со стороны ряда российских политических партий и движений.

Таблица № 5.

Результаты голосования депутатских объединений Государственной Думы по основным законопроектам, определяющим развитие образования в Российской Федерации (февраль 1996 – январь 1999 гг.)

Голосовали «за» принятие документа (в процентах к числу депутатов в объединении):

№	Документ	КПРФ	ЛДПР	НДР	Ябло-ко	Аграрии	Народовластие	Регио-ны	Независимые	Итого
1	«О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (Два голосования: 24.04.1996 (по отклонению Президентом 09.01.1996); 19.07.1996 (по отклонению президентом 01.06.1996)	95,2	70,6	82,6	77,2	83,4	69,9	58,8	31,3	78,7
2	«Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» 4 голосования: 17.04.1996 – 1-е чтение; 12.07.1996 – 2-е чтение; 18.07.1996 – 3-е чтение; 14.05.1998 – 1-е чтение в новой редакции	93,6	81,2	61,7	70,2	82,2	75,4	64,1	22,6	75,9
3	* «О государственной поддержке начального профессионального образования» (Пять голосований: 07.06.1996 – 1-е	95,2	56,1	43,0	41,3	77,0	74,7	58,6	17,4	66,7 (включая голосование по вето) 57,9 (голосование

	чтение; 17.07.1996 – 2-е и 3-е чтение; 16.10.1996 и 23.10.1996 – по преодолению вето президента)									по преодолению вето)
4	«О выплате пенсии за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей» (одно голосование: 21.02.1996)	97,3	90,2	57,6	58,7	91,9	86,5	59,5	47,8	79,1
5	* «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений» (пять голосований: 04.10.1996 – 1-е чтение; 27.12.1996 – 2-е чтение; 22.01.1997 – 3-е чтение; 21.02.1997 – в связи с отклонением СФ; 16.01.1998 – в прежней редакции; 18.11.1998 – согласованный вариант)	93,9	79,0	21,2	87,4	91,7	77,0	72,0	42,8	71,2
6	* «О внесении изменений и дополнений в Федеральный	44,5	50,0	28,0	12,0	46,6	34,7	41,2	4,5	36,1

	закон «О федеральном бюджете на 1996 год» (об увеличении финансирования образования и науки) (два голосования: 12.04.1996 и 17.04.1996)									
7	* «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1997 год» (об увеличении финансирования образования и науки, внесен членами СФ В.В. Сударенковым и М.Г. Машковцевым) (одно голосование: 17.10.1997)	77,0	54,9	6,2	4,3	47,1	38,5	15,2	8,3	40,2
8	Поправка о введении института защищенных статей в проект ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» (одно голосование: 05.02.1998)	82,0	8,0	10,8	6,8	37,1	61,0	9,3	0,0	37,8
9	* «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных	95,6 94,7 95,3	63,2 80,0 71,6	29,5 6,1 17,8	15,4 22,7 18,1	67,8 80,6 74,0	79,0 77,8 78,1	45,6 27,9 31,4	27,3 25,0 26,0	59,3 в целом 58,0 по преодолению вето 58,7 в среднем

	образовательных учреждениях» (Четыре голосования: 18.03.1998 – 1-е чтение; 10.06.1998 – 2-е и 3-е чтение; 11.09.1998 – преодоление вето президента)									
10	* «О неотложных мерах по государственной поддержке начального профессиональн ого образования» (Два голосования: 11.06.1998 – 1-е чтение; 18.11.1998 – в целом)	88,7	90,7	39,2	56,1	87,7	77,3	54,7	35,0	69,3
11	* «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год (в части приложения № 9)» (Выделение сумм на зарплату, стипендии и расшифровка прочих расходов) (19.06.1998 – в целом)	98,4	95,0	74,6	60,2	97,1	84,1	75,0	24,4	80,0
12	«Об основах налоговой системы» (в части сохранения сбора на цели образования) (Два	6,8	98,0	85,6	89,7	45,8	27,9	81,4	46,5	51,9

	голосования: 16.07.1998 – 2-е и 3-е чтение)									
13	* «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год» (в части статьи 105) (О сохранении средств от сдачи в аренду в распоряжение образовательных учреждений) (в целом – 16.07.1998)	95,9	90,6	63,1	71,2	79,6	68,2	41,6	33,3	74,1
14	* «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (07.10.1998 – 1-е чтение)	93,0	82,0	66,7	63,6	89,2	68,9	58,1	46,4	74,4
15	«О перечне оснований, наличие которых препятствует занятию педагогической деятельностью в образовательных учреждениях» (13.11.1998 – 1-е чтение)	95,3	61,2	45,5	63,6	77,8	76,1	26,7	14,3	64,2
16	* «О федеральном бюджете на 1999 год». Поправка № 138 из таблицы 2	89,9	2,0	22,0	82,2	75,0	71,7	35,6	3.2	54,2

	блока 3 о выделении строки на заработную плату (29.01.1999 – 3-е чтение)									
17	* «О федеральном бюджете на 1999 год». Поправка № 125 из таблицы 2 блока 3 об исключении статьи 108 о приведении в двухмесячный срок нормативных актов в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год» (Статьёй фактически замораживались экономические нормы законодательства об образовании) (29.01.1999 – 3-е чтение)	90,7	38,0	1,7	80,0	58,3	54,3	22,2	6,5	51,3
	Голосование в среднем по законам, отмеченным «*» (по состоянию на 29.01.1999)	88,9	62,9	33,6	53,0	76,2	68,7	48,8	25,3	62,7
	Голосование в среднем по всем вышеуказанным законам (по состоянию на 29.01.1999)	84,3	64,6	42,3	56,1	73,2	66,4	49,6	25,6	62,8

Общие выводы по итогам работы второй Государственной Думы будут вынесены в заключительный раздел настоящей главы.

§ 3. Рейтинг поддержки образования в Государственной Думе третьего созыва

На рубеже XX-XXI вв. ключевой проблемой политических дискуссий по вопросам образования в российском парламенте оставался выбор между двумя стратегиями его реформирования: элитарной (радикально-либеральной) и демократической (социальной). Причём парадокс состоит в том, что элитарную стратегию, как правило, отстаивали те, кого в России именуют демократами, а демократическую – те, кого от демократии «отлучили».

В Госдуме третьего созыва работа по определению рейтингов поддержки образования фракциями и депутатскими группами была продолжена, однако методика обработки результатов голосований несколько изменилась.

1. Как и прежде, анализу подвергались результаты голосований по всем без исключения законам, законопроектам и поправкам, значимым для образования.

2. Значение закона (законопроекта, поправки) для образования по-прежнему определялось на основе решения Комитета Госдумы по образованию и науке. Поскольку в Комитете были представлены все фракции и объединения (кроме ЛДПР), а большинство решений принималось консенсусом, очевидно, что эти решения носили не политический, но профессиональный характер.

3. При определении рейтинга в Госдуме второго созыва учитывались лишь результаты голосований по законам (проектам, поправкам), которые, с точки зрения Комитета, были направлены на поддержку образования; по новой же методике оценивались и результаты отрицательные, способные привести к ограничению права на образование, снижению социальных гарантий для обучающихся, педагогов и т.п.

4. Голосование за закон (проект, поправку), поддержанный Комитетом, оценивалось +1 для каждого депутата, голосование против – -1, а голосование «воздержался» или неучастие в голосовании – 0. Соответственно, если закон (проект, поправка) получал отрицательную оценку Комитета, то голосование за него оценивалось --1, а «против» – +1.

5. Максимально возможный результат голосования депутатского объединения в поддержку образования принимался за 100%, а конкретный результат представлял собой разницу процентов положительных и отрицательных голосований.

Анализ итогов голосований депутатских объединений в Госдуме по вопросам образования в 2000 - 2002 гг.[712] лучше всего позволяет понять, какие политические силы поддерживали каждую из названных выше моделей модернизации образовательной сферы.

В этом отношении показательно голосование 12 апреля 2000 г. по проекту федерального закона «Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год», получившим в печати образное название «братской могилы» для социальных законов. Этот законопроект отменял или приостанавливал более 25 важных для социальной сферы положений, установленных действующим законодательством, в том числе такие существенные для образования нормы, как обязанность государства выделять на нужды образования не менее 10% национального дохода и не менее 3% от расходной части федерального бюджета – на высшее образование, установленный федеральными законами уровень заработной платы педагогов (средние ставки – не ниже средней зарплаты в промышленности) и т.п.

Итоги голосований представлены в таблице № 6. Как видим, против отмены и приостановления социальных законов выступали преимущественно депутатские объединения левой части политического спектра. И хотя в данном случае законопроект был отклонён, в конце концов правительству удалось приостановить названные выше

[712] Как и в случае с Госдумой второго созыва, последний (2003) год при составлении рейтингов был исключён как предвыборный.

нормы законами о федеральном бюджете на 2001 и 2002 гг. При этом результаты голосований были аналогичны приведённым.

Таблица № 6.

Результаты голосований депутатов Государственной Думы по проекту федерального закона «Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год». 12.04.2000.

Депутатское объединение	За	Против	Воздер-жались	Не голо-совали	Всего
Фракция КПРФ	0 0,0%	87 *98, 9%*	0 0,0%	1 1,1%	88
Фракция «Единство»	81 98,8%	0 0,0%	0 0,0%	1 1,2%	82
Фракция «Отечество – Вся Россия» (ОВР)	42 91,3%	3 6,5%	1 2,2%	0 0,0%	46
Фракция «Союз правых сил» (СПС)	20 62,5%	0 0,0%	1 3,1%	11 34,4%	32
Фракция ЛДПР	14 87,5%	0 0,0%	0 0,0%	2 12,5%	16
Фракция «Яблоко»	16 76,2%	1 4,8%	0 0,0%	4 19,0%	21
Агропромышленная депутатская группа (АПГ)	1 2,4%	39 92,9%	1 2,4%	1 2,4%	42
Депутатская группа «Народный депутат» (НД)	48 82,8%	4 6,9%	0 0,0%	6 10,3%	58
Депутатская группа «Регионы России» (РР)	18 42,9%	18 42,9%	0 0,0%	6 14,3%	42
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	3 25,0%	4 33,3%	0 0,0%	5 41,7%	12
Итого	243 54,0%	156 34,7%	3 0,7%	48 10,7%	450

Однотипная картина наблюдалась и при принятии 19 июля 2000 г. закона «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации». Этот закон, оторвавший стипендии и социальные выплаты обучающихся от минимальной заработной платы и не связавший их с величиной прожиточного минимума, фактически «заморозил» низкий уровень этих выплат и позволил правительству с июля 2000 до конца 2002 г. практически не увеличивать стипендиальный фонд. Это не только вызвало напряжение в студенческой среде, но и дискредитировало хорошую идею введения социальных стипендий для малообеспеченных студентов: в результате инфляции и деления на две части прежней суммы бюджетных денег, реальная стипендия уменьшилась, а многие студенты, учившиеся на «хорошо», её просто потеряли. Закон был принят прежде всего голосами депутатов фракций «Единство», «Отечество – вся Россия» (ОВР), ЛДПР и СПС (см. таблицу № 7).

Таблица № 7.

Результаты голосований депутатов Государственной Думы по проекту федерального закона «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации». 19.07.2000.

Депутатское объединение	За	Против	Воздер-жались	Не голо-совали	Всего
Фракция КПРФ	11 12,5%	29 33,0%	1 1,1%	47 53,4%	88
Фракция «Единство»	81 98,8%	0 0,0%	0 0,0%	1 1,2%	82
Фракция ОВР	46 97,9%	0 0,0%	0 0,0%	1 2,1%	47
Фракция СПС	28 90,3%	0 0,0%	0 0,0%	3 9,7%	31
Фракция ЛДПР	15 93,8%	0 0,0%	0 0,0%	1 6,3%	16
Фракция «Яблоко»	9 47,4%	0 0,0%	1 5,3%	9 47,4%	19
Агропромышленная депутатская группа	13 31,0%	7 16,7%	0 0,0%	22 52,4%	42
Депутатская группа «Народный депутат»	53 85,5%	0 0,0%	0 0,0%	9 14,5%	62
Депутатская группа «Регионы России»	32 74,4%	0 0,0%	0 0,0%	11 25,6%	43
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	11 68,8%	0 0,0%	0 0,0%	5 31,3%	16
Итого	299 66,4%	36 8,0%	2 0,4%	113 25,1%	450

Наиболее чётко позиции депутатских объединений проявлялись в Госдуме третьего созыва (и проявляются ныне) при голосовании вопросов, связанных с финансированием образования (бюджет и налоги). Показательны, например, результаты голосования 19 июля 2000 г. во время обсуждения второй части Налогового кодекса за поправку группы депутатов о сохранении льгот по налогу на добавленную стоимость для средств массовой информации и издательств, в том числе при производстве и реализации ими учебной литературы. По данным Министерства образования, при полной отмене льгот на производство учебной литературы к сентябрю 2002 г. цена комплекта из 9 учебников для 1-го класса должна была вырасти скачкообразно и достичь 900 рублей при минимальной зарплате 450 руб. Тем не менее, ни одного голоса за названную выше поправку не дали «Яблоко» и ЛДПР, «за» проголосовали лишь 3 из 83 депутатов «Единства» и 1 депутат СПС (И. Хакамада). В результате поправка не была принята. Лишь много позднее Дума приняла закон о снижении НДС на учебную литературу с 20 до 10%, но острота проблемы была снята только отчасти.

Летом 2001 г. Госдумой была отклонена и поправка № 459 группы депутатов об освобождении от налогообложения прибыли, получаемой СМИ, издательствами, информационными агентствами, от распространения изданий и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой. Парадокс заключается в том, что в поддержку этой поправки голосовали как раз те депутаты, кто получал меньше всего возможностей выступать в радио- и телевизионном эфире; те же, кто пользовался им практически без ограничений, голосовали против! По данному вопросу голоса депутатских объединений распределились следующим образом:

КПРФ +92,9%;

Агропромышленная депутатская группа (АПГ) +90,7%;

«Яблоко» +44,4%;

«Независимые» +43,8%,

«Российские регионы» (РР) +24,4%,
«Народный депутат» (НД) +18,6%,
«Отечество- вся Россия» (ОВР) +8,9%;
СПС +5,3%;
ЛДПР – 0%;
«Единство» –2,4%.

Для полноты картины приведём результаты голосований по одному из ключевых для образования налоговых вопросов – о праве образовательных учреждений уменьшать налогооблагаемую базу по налогу на прибыль на сумму средств, направляемых на обеспечение, развитие и совершенствование образовательного процесса (включая оплату труда) в данном образовательном учреждении. За поправку № 420 И. Мельникова, О. Смолина, А. Шишлова, Г. Явлинского к соответствующей части Налогового кодекса, направленную на сохранение этой льготы, 22 июня 2001 г. голосовали:

КПРФ +94,1%,
Яблоко +88,9%,
АПГ +79,1%,
РР +46,7%,
НД +37,3%,
«Независимые» +31,3%,
ОВР +15,4%,
СПС +2,6%,
ЛДПР 0%,
Единство –10,9%.

Впервые за 12 лет работы российского парламента льготу, предусмотренную Законом РФ «Об образовании», сохранить не удалось. Потери только учреждений профессионального образования составили 6-8 млрд. рублей в соответствующем бюджетном году. Помимо этого, была подорвана финансовая база работы попечительских советов, создание которых предусматривалось программой правительства: слишком незначительно число желающих «в светлую» отдавать деньги в фонд школы, зная, что один рубль из каждых четырёх будет немедленно изъят налоговой инспекцией!

Интересно, что главным аргументом представителей правительства и бюджетного комитета, настаивавших в Госдуме на отмене налоговых льгот, было требование поставить всех в абсолютно равные условия по налогообложению. Возражения одного из авторов, защищавшего поправку, о том, что в результате такого «равенства» школа должна будет платить налоги, как водочная компания, больница – как табачная, Большой театр – как Газпром, а инвалиды – как «новые русские», были отвергнуты проправительственным большинством Госдумы[713].

Примечательно также, что льгота по налогу на прибыль для образовательных учреждений была отменена вопреки двукратному решению Российского совета по развитию образования. При этом за отмену льгот голосовали правые фракции (за исключением «Яблока»), которые на декларативном уровне обычно предлагают стимулировать налогоплательщиков зарабатывать деньги, а за сохранение льготы – депутаты лево-патриотической ориентации, в отношении которых в массовом сознании существует устойчивый стереотип на счёт их стремления изымать доходы граждан и организаций, чтобы затем делить средства через бюджет. Очевидно, что в действительности ситуация прямо обратная[714].

Статистически аналогичными были результаты голосований депутатских объединений при обсуждении федеральных бюджетов на 2001 и 2002 гг. При этом лидеры

---

[713] Впрочем, это был далеко не первый в новейшей истории России случай, когда стереотипы самого примитивного, «казарменного» коммунизма (всем – поровну) использовались для насаждения столь же примитивного «бандитского» капитализма.

[714] См. § 3 главы 1

нескольких политических организаций заявляли о своей особой роли в увеличении бюджетного финансирования образовательной сферы. Так, руководитель фракции «Единство» в Третьей Госдуме Б. Грызлов (ныне – Председатель Госдумы V созыва) на парламентских слушаниях «О концепции реформирования образования в проекте программы Правительства Российской Федерации «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» в ноябре 2000 г. подчеркнул, что при обсуждении бюджета России на 2001 г. эта фракция «сумела увеличить ту часть, которая предполагалась на образование, на 3 млрд рублей». В свою очередь В. Похмелкин (в то время один из лидеров СПС) утверждал в интервью журналу «Российская Федерация сегодня»: чтобы в бюджете 2001 г. «увеличить средства этой сферы, по-настоящему «дрались» два объединения – «Союз правых сил» и «Яблоко». У остальных были другие приоритеты»[715].

Однако результаты голосования 20 октября 2000 г. за поправку № 307 об увеличении бюджета 2001 г. по разделу «Образование» на 5 млрд. рублей дают иную картину. За её принятие голосовали:

КПРФ – 85 из 88 депутатов,
АПГ – 39 из 42,
«Яблоко» – 3 из 19,
«Единство» – 2 из 84,
СПС – 0 из 32.

Соответственно, за поправку № 464 об увеличении бюджетных расходов на образование на 10,7 млрд. рублей 20 октября 2000 г. голосовали 82 из 88 коммуниста, 41 из 42 депутатов Агропромышленной группы, 3 из 19 депутатов «Яблока» и ни одного – из «Единства» и СПС!

При обсуждении во втором чтении бюджета 2002 г. на отдельное голосование 19.10.2001 выносились три поправки об увеличении расходов по разделу «Образование» на 20 млрд. 321 млн. рублей (№ 127); на 6 млрд. 770 млн. рублей (№ 129) и на 4 млрд. 500 млн. рублей (№ 128) целевым назначением для увеличения студенческих стипендий. Поскольку итоги голосований по каждой из этих поправок во всех фракциях близки друг другу (за исключением фракции «Яблоко»), приведём среднеарифметическое по всем результатам:

АПГ +96,1%;
КПРФ +94,9%;
Депутаты, не входящие в объединения +43,8%;
«Яблоко» +32,3%;
РР +30,4%;
НД +11,1%;
ОВР +5,9%;
СПС +4,4%;
ЛДПР +2,8%;
«Единство» – 69,1%.

Недоумение вызывают результаты голосования по данным поправкам депутатов фракции «Яблоко». Дружно поддержав увеличение финансирования образования на 6 млрд. 770 млн. рублей (+94,1%), депутаты также дружно не согласились с увеличением бюджетных расходов на 4 млрд. 500 млн. рублей (лишь +5,9%)?! Это тем более удивительно, что в числе авторов данной поправки были лидеры фракции Г. Явлинский, С. Иваненко, С. Митрохин, А. Шишлов.

Фактически на тех же местах остались фракции Государственной Думы и при принятии бюджета 2003 г. Так, при голосовании 18 октября 2002 г. за поправку № 228 об увеличении финансирования по разделу «Образование» на 4,6 млрд. рублей целевым

[715] Российская Федерация сегодня. – 2001. – № 2. – С. 6.

назначением на повышение заработной платы работникам образования в 1,2 раза с 01.01.2003. рейтинг фракций составил:

КПРФ +100%;
АПГ +97,7%;
«Яблоко» +76,5%;
Депутаты, не входящие во фракции +33,3%;
СПС +24,2%;
РР +23,4%;
НД +15,1%;
ОВР +3,8%;
ЛДПР – 0;
«Единство» – 0.

Не была принята и поправка о включении в федеральный бюджет компенсационных выплат на питание обучающихся в начальной школе и детей из малообеспеченных семей в основной и полной средней школе (5 рублей на 1 обучающегося). Более 50% депутатских голосов эта поправка получила лишь в четырёх из десяти фракций и групп Думы (КПРФ, АПГ, «Яблоко», СПС), причём в полном составе это предложение, как и в предыдущем случае, поддержала лишь фракция коммунистов.

Вновь, как и при голосовании по бюджету 2002 г., не поддержала Госдума и поправки об увеличении средств, выделяемых на студенческие стипендии. Результаты голосования поправки № 229 представлены в таблице № 8.

Таблица № 8.

Результаты голосований депутатов Государственной Думы поправки № 229 к проекту федерального Закона «О федеральном бюджете на 2003 год» (второе чтение) – увеличение на 4,4 млрд руб. финансирования по разделу «Образование» целевым назначением на повышение студенческих стипендий. 18.10.2002

Депутатское Объединение	За	Против	Воздержались	Не голосовали	Всего
Фракция КПРФ	82 100%	0 0%	0 0%	0 0%	82
Фракция «Единство»	0 0%	0 0%	0 0%	82 100%	82
Фракция ОВР	2 3,8%	0 0%	0 0%	50 96,2%	52
Фракция СПС	11 33,3%	0 0%	0 0%	22 66,7%	33
Фракция ЛДПР	0 0%	0 0%	0 0%	13 100%	13
Фракция «Яблоко»	13 76,5%	0 0%	0 0%	4 23,5%	17
Агропромышленная депутатская группа	43 100%	0 0%	0 0%	0 0%	43
Депутатская группа «Народный депутат»	17 31,5%	0 0%	0 0%	37 68,5%	54
Депутатская группа «Регионы России»	11 23,4%	0 0%	0 0%	36 76,6%	47
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	8 40%	0 0%	0 0%	12 60%	20

Необходимо отметить, пожалуй, единственный случай, когда правые фракции голосовали в поддержку образования лучше, чем левые. Речь идёт о предложении внести

изменения в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» в части предоставления отсрочки от призыва учителям-мужчинам, работающим в городских школах, рассматривавшейся Госдумой 29 сентября 2001 г. Законопроект получил 94,4% голосов фракции «Яблоко», 84,2% – СПС, 65,9% – ОВР, 53,3% – Народный депутат, 39,5% – АПГ, 32,9% – КПРФ, 13,3% – РР, 0 – ЛДПР, -18,1% – Единство, -20% не входящих в группы. Очевидно, что в ситуации конфликта интересов образования и армии депутаты, считающие себя государственниками, предпочли последнее, хотя в современном обществе образовательная составляющая национальной безопасности едва ли менее важна, чем собственно военная.

Специального рассмотрения заслуживают результаты голосований депутатов – членов Российского совета по развитию образования (РОСРО). Этот Совет был создан как межпартийная структура, призванная лоббировать (в хорошем смысле) интересы образования среди депутатов Думы, в президентской администрации и правительстве. Председателем Совета стал А. Кокошин, а в его состав вошли И. Хакамада, Г. Явлинский, Д. Рогозин, И. Мельников, О. Смолин, А. Шишлов, Я. Кузьминов, В. Садовничий, Б. Грызлов, Л. Глебова (двое последних вскоре в связи с изменением характера работы фактически утратили связь с Советом).

Предметом особой публично изъявляемой гордости членов Совета, представлявших правые фракции, являлся их вклад в увеличение бюджетов образования 2001 и 2002 гг., однако результаты голосований показывают, что в Думе те же самые политики отказывали отрасли в дополнительной финансовой поддержке. Как уже отмечалось, при формировании бюджета 2002 г. на голосование выносились три поправки, направленные на увеличение расходов по разделу «Образование», и пять поправок о сохранении в законодательстве норм, гарантирующих определенный уровень финансирования образования, заработной платы для работников и социальных гарантий для обучающихся. За все эти поправки проголосовали лишь 2 члена РОСРО (И. Мельников и О. Смолин), в то же время ни одной из них не поддержали А. Кокошин, И. Хакамада, Л. Глебова. Продемонстрировав тем самым двойной стандарт в квадрате: с одной стороны, явное несоответствие публичных заявлений и практических действий, а с другой – «сверхплюрализм» в поведении одних и тех же политиков как членов РОСРО, вырабатывающих рекомендации, и как депутатов Думы, принимающих ответственные решения.

Средний рейтинг голосований депутатских объединений по вопросам образования в 2000–2002 гг. представлен в таблице № 9. Важно подчеркнуть, что при его расчёте учитывались все без исключения результаты соответствующих голосований (за три года их число составило 88, в т.ч. в 2000 – 28, в 2001 – 26, в 2002 – 34), т.е. это не выборка, в репрезентативности которой можно было бы усомниться, но вся совокупность данных.

Таблица № 9.

Рейтинг поддержки образования фракциями и депутатскими группами Госдумы третьего созыва в 2000 - 2002 гг.

№ п/п	Фракция / Группа	2000 год		2001 год		2002 год		Средний за три года	
		место	рейтинг	место	рейтинг	место	рейтинг	место	рейтинг
1	КПРФ	1	+87,8%	2	+86,8%	1	+79,5%	1	+83,7%
2	АПГ	2	+83,4%	1	+88,9%	2	+75,6%	2	+81,4%
3	РР	4	+36,2%	3	+55,9%	4	+34,8%	4	+42,6%
4	ОВР	3	+45,2%	7	+31,2%	8	+19,6%	6-7	+28,3%
5	Яблоко	7	+16,2%	4	+47,9%	3	+72,8%	3	+51,5%
6	НД	5	+25,1%	6	+32,2%	7	+27,3%	6-7	+28,3%
7	Депутаты, не входящие	6	+21,2%	5	+36,0%	5-6	+32,3%	5	+31,8%

	в объединения								
8	СПС	8	-5,1%	8	+22,2%	5-6	+32,3%	8	+20,9%
9	ЛДПР	9	-5,2%	9	+11,6%	9	+17,5%	9	+9,7%
10	Единство	10	-35,9%	10	-22,0%	10	+16,1%	10	-7,3%

Анализ приведённых в таблице данных показывает следующее.

1. В 2001 г. средний рейтинг поддержки образования депутатскими объединениями вырос по отношению к 2000 г. Причём вырос у всех фракций и групп, за исключением КПРФ, у которой он практически не изменился, и ОВР, которая резко ухудшила свои показатели как в процентах, так и относительно других фракций и групп. Есть основания полагать, что, например, у фракции «Яблоко» произошло реальное улучшение результатов голосований, однако в большинстве случаев обнаружилось нечастое в практике влияние социологии на жизнь: зная о расчётах рейтинга поддержки образования, многие фракции и депутаты, которые прежде голосовали против соответствующих законов и поправок, стали воздерживаться либо отказываться от голосования. Этим и объясняется тот факт, что соотношение голосов «за» и «против» во всех 26 голосованиях в 2001 г. было положительным, однако необходимое для принятия решений большинство удалось собрать лишь в девяти случаях.

Резкое снижение рейтинга фракции «Отечество», её перемещение с 3-го места в 2000 г. на 7-е в 2001 г. и 8-е в 2002 г. напрямую связано с созданием проправительственного блока четырёх фракций (а позднее – партии «Единая Россия») и значительным сдвигом фракции вправо. Отчасти это относится и к группе «Народный депутат», переместившейся с 5-го места на 6-е. Сдвиг вправо объясняет и резкое ухудшение показателей фракции ЛДПР: если в Госдуме второго созыва, проявляя постоянные колебания, фракция занимала 4-е место по рейтингу поддержки образования, сравнительно немного уступая группе «Народовластие» и существенно опережая фракцию «Яблоко» и группу «Российские регионы», то в 2000-2002 гг., когда ЛДПР практически полностью перешла к поддержке экономического и социального курса правительства, она все три года уверенно занимала предпоследнее место между СПС и «Единством».

2. В весеннюю сессию 2002 г. рейтинг поддержки образования в процентном отношении возрос у всех фракций, а депутаты поддержали 6 из 9 рекомендаций Комитета по образованию. Однако представляется, что улучшение количественных показателей у большинства фракций и групп являлось чисто формальным и не свидетельствует о качественных изменениях отношения к вопросам развития образования. Наряду с причинами, отмеченными выше (стремление не голосовать «против», желание улучшить рейтинг своей фракции и др.), количественный рост показателей поддержки образования весной 2002 г. связан с рядом факторов:

а) многие законопроекты, рассмотренные в данную сессию, носили технический характер (порядок оплаты затрат на аттестацию учебных заведений, порядок замещения должностей научно-педагогических работников и др.) и не затрагивали вопросов стратегии реформирования образования и объемов его финансирования;

б) весной 2002 г. в Госдуме произошло перераспределение руководящих постов и замена председателей ряда комитетов, в том числе и председателя Комитета по образованию и науке. В результате депутаты ряда фракций (прежде всего, «Яблоко» и СПС) стали рассматривать голосование в поддержку решения комитета как помощь «своему» руководителю комитета;

в) на итоговые показатели весенней сессии серьёзное влияние оказало голосование 22 февраля 2002 г. «О внесении дополнений в статью 16 Закона РФ «Об образовании» и в статью 11 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». В соответствии с этим законопроектом предлагалось установить льготы по

внеконкурсному приему в государственные и муниципальные учреждения среднего и высшего профессионального образования детям коренных малочисленных народов Севера. Комитет рекомендовал данный законопроект отклонить, т.к. посчитал, что нельзя предоставлять льготы по национальному принципу. При этом было отмечено, что данная проблема должна решаться не предоставлением льгот, а целевым приёмом. Фракция КПРФ и Агропромышленная группа сочли данный законопроект направленным на поддержку образования и проголосовали «за», однако, в соответствии с описанной выше методикой расчета рейтинга, получили за данное голосование соответственно -82,3 % и -90,7%, что в итоге существенно снизило их средний рейтинг весенней сессии 2002 г.

3. В осеннюю сессию 2002 г. ситуация качественно изменилась, поскольку большинство голосований, учтённых в рейтинге, относились к бюджету на 2003 г. и именно они дают наиболее полное представление о реальной позиции депутатских объединений. При принятии бюджета во втором чтении на голосование выносились 16 поправок, предлагавших увеличить объём финансирования образования, причём большинство поправок предусматривало целевое использование дополнительно выделяемых средств: увеличение зарплаты работников образования, повышение студенческих стипендий, реконструкция объектов образования, субвенции на приобретение комплектов учебной литературы и т.п. Ни одна из 16 поправок не была принята. Так как результаты голосований по всем поправкам во всех фракциях близки друг другу, приведём средний рейтинг, рассчитанный по всем голосованиям:

КПРФ +97,3%;
АПГ +94,8%;
«Яблоко» +75,8%;
Депутаты, не входящие во фракции +37,0%;
СПС +31,9%;
РР +23,8%;
НД +20,3%;
ОВР +2,5%;
ЛДПР +0,5%;
«Единство» – 1,0%.

Таким образом, показатели, представленные в таблицах № 1-9, и выводы, сделанные на основе их анализа, можно считать наиболее репрезентативным выражением позиции фракций и групп Госдумы третьего созыва. По уровню поддержки образования первые места в 2000-2002 гг. постоянно занимали КПРФ (средний за три года рейтинг +83,7%) и Агропромышленная группа (+81,4%), точно так же постоянно худшие показатели у фракций ЛДПР и «Единство» (средний рейтинг за три года, соответственно, +9,7% и -7,3%). Объединением с наиболее интенсивно растущим рейтингом являлась фракция «Яблоко», которая в течение 2000 - 2002 гг. поднялась с седьмого места на третье и стала третьей фракцией с показателем, превышающим 50% (+51,5%). Рекорд падения рейтинга, как уже отмечалось, побила фракция ОВР, что связано с её эволюцией от левоцентристской оппозиции до составной части «партии власти».

§ 4. Четвёртая Государственная Дума: образовательная политика фракций в условиях монопольного положения «партии власти»

Прошедшие в декабре 2003 г. выборы в Четвёртую Государственную Думу в очередной раз подтвердили старую истину: чем более нищим является население, тем легче его «купить». «Покупка» голосов в сочетании с нарастающим административным давлением приводит к тому, что с каждыми новыми выборами в парламенте всё меньше становится представителей интеллигенции (не говоря уже о работниках физического труда), а бизнесменов и бывших госчиновников – всё больше и больше.

4.1. Новая расстановка сил и образовательная политика

Сложившееся в итоге выборов в Госдуму IV созыва соотношение партийно-политических сил в стране, и прежде всего – окончательное формирование многопартийной системы с монопольно господствующей партией, оказало определяющее влияние и на законодательное регулирование образовательной политики. При этом работе над законами в отношении образования как социального института IV Госдума в первые два года её деятельности уделяла значительно меньше внимания, чем предшествующие составы парламента.

Это объясняется рядом факторов.

1. Реорганизация профильного министерства и смена его руководства. Как известно, в результате административной реформы Министерство общего и профессионального образования РФ, с одной стороны, превратилось в Министерство образования и науки (Минобрнауки) РФ, а с другой, как и иные Министерства, дополнено федеральными агентствами и службами. В плане управления образованием соответствующие функции отошли к Федеральному агентству по образованию (Рособразование) и Федеральной службе по надзору в сфере образования и науке (Рособрнадзор). Вместе с тем в результате значительных кадровых изменений в руководстве органов исполнительной власти преемственность образовательной политики была поставлена под вопрос, а министр образования и науки, как уже отмечалось, в первые два года лишь осваивал новую роль, в части образования для него явно неожиданную[716]. По этой причине министерство, мягко говоря, не спешило вносить в правительство и далее в парламент новые законодательные инициативы, преимущественно наблюдая за так называемой расчисткой прежнего образовательного законодательства.

2. Сложившаяся в России многопартийная система с монопольно господствующей партией и усиление административно-командных начал в деятельности государства. Эта система позволяет исполнительной власти самостоятельно принимать решения в области образовательной политики, а парламент превращает, в лучшем случае, в законодательный департамент правительства. Показательно в этом отношении, что рассмотренный в главе 9 шестисотстраничный проект закона о «монетизации» впервые обсуждался Комитетом Госдумы по образованию и науке лишь за неделю до его принятия в первом чтении.

3. Значительное снижение активности профильного комитета Госдумы в начале её работы. В течение более чем полтора лет функционирования Комитет по образованию и науке Четвёртой Госдумы не предложил ни одного законопроекта, разработанного

[716] А.Г. Свинаренко, занимавший в тот период должность заместителя министра образования и науки, неоднократно и публично позиционировал себя и министра как «антикризисных менеджеров». В свою очередь многие руководители образовательных учреждений и управляющих ими властных структур утверждали (как правило, не публично), что до появления этих менеджеров кризиса в образовании не существовало.

комитетской рабочей группой или руководством Комитета, принадлежавшим, как и все руководители парламентских структур в 2004-2007 гг., к «партии власти».

Характер деятельности профильного Комитета сделал практически невозможным продолжение в прежнем формате работы по определению рейтингов поддержки образования фракциями палаты. Как помнит читатель, такая работа осуществлялась в Госдумах второго и третьего созывов. Комитет по образованию и науке Четвёртой Госдумы из структуры профессиональной, защищавшей интересы отрасли и её работников, с 2004 г. превратился в структуру политическую, члены которой (нередко даже вопреки собственному мнению) чётко выполняли «команды» партийного центра. Следовательно, положительные или отрицательные решения Комитета, на две трети состоявшего из единороссов, уже не могли, как прежде, использоваться для оценки направленности законопроектов (в пользу или против образования), а также их принадлежности к одному из основных направлений образовательной политики (социальному или элитарному).

4. Фактическая ликвидация положений о приоритетности образования, осуществлённая правительством и парламентским большинством при принятии ФЗ № 122 (о «монетизации»).

Вот как оценил изменения, внесённые летом 2004 г. в Закон РФ «Об образовании», академик РАО, министр образования РФ в 1990-1992 гг. Э. Днепров: «*...события вокруг Закона «Об образовании» – своеобразная форма законодательного террора. Проведя откровенную контрреформу, если не контрреволюцию в образовании, государство собственной рукой выдворило из закона все ранее принятые на себя социально-экономические обязательства перед образовательной сферой. То есть по сути экономически распяло закон.*

Этот геростратовский подвиг не удалось совершить, при всем их желании, младореформаторам первого призыва, поскольку их тогда смела бы волна демократического подъема начала 1990-х гг. Но спустя двенадцать лет, его совершили сегодняшние младореформаторы, после того как каток реформ «радикального экономического либерализма» прошелся по России»[717].

5. Осуществлённое тем же ФЗ № 122 и последующими законодательными актами разграничение полномочий федеральных, региональных и местных органов власти в образовательной сфере. Формальная, хотя и не подкреплённая финансовыми ресурсами, передача полномочий на региональный и местный уровни даёт основания правительству и депутатам от «партии власти» отказываться от принятия большинства законодательных инициатив (в том числе предложенных субъектами РФ), ограничиваясь при этом заявлениями типа: вопрос важный, но решать его необходимо на уровне регионов.

В таких условиях проблему оценки партийных позиций в думской образовательной политике приходится решать иным способом, а именно: путём выделения и группировки важнейших законопроектов или иных законодательных предложений и представления образовательному сообществу основных результатов голосований по ним, не сведённых в единую систему. При этом в качестве критерия оценки направленности законопроекта использовалась обычно позиция Центрального совета общественного движения «Образование – для всех»[718], который сформирован по преимуществу на беспартийной, а отчасти – на межпартийной основе.

4.2. «Монетизация» образования в аспекте политической борьбы

Как уже отмечалось, ключевым (в том числе, с точки зрения образовательной политики) событием первого этапа работы Госдумы четвёртого созыва стало принятие

---

[717] Днепров Э. Новую политику диктует Минфин. Второй исход государства из образования // Учительская газета. – 2004. – 19 октября

[718] См. § 3 главы 16

Федерального закона, получившего впоследствии № 122-ФЗ и публицистическое наименование – «о монетизации».

Вот как описывала корреспондент «Учительской газеты» В. Молодцова состоявшееся 24 июня 2004 г. заседание профильного Комитета Госдумы, посвящённое первому обсуждению этого законопроекта.

«Чувствуется, неожиданно для его председателя все члены комитета выступили, что называется, единым фронтом против законопроекта. И нобелевский лауреат коммунист Жорес Алферов, элдэпээровец Алексей Чернышов, и представитель Родины Олег Денисов, и даже единороссы Сергей Колесников и Валентина Иванова. По большому счету порядочные люди, они были до удивления смелы и правы, сумели встать над сугубо партийными интересами и пристрастиями и бились почти до конца за интересы образования и науки. Даже те, кто соглашался с теми или иными положениями закона, не могли не сказать и о том, с чем не согласны. Во-первых, они понимали, что на самом деле закон ухудшает положение бюджетников и бюджетной сферы, разрушает ее поддержку и финансирование. Во-вторых, они все плоть от плоти работники образования…

<…> Как это ни парадоксально, но в результате голосования 9 депутатов высказались против предложения Олега Смолина об отклонении законопроекта и за создание рабочей группы для подготовки предложений, которые будут рассмотрены в первом чтении…»[719].

Отметим лишь, что подобные парадоксы в соответствии с формулой «у меня есть собственное мнение, но я с ним не согласен» для депутатов «партии власти» стали нормой в Госдуме не только четвертого, но и пятого созыва.

Именно результаты голосования по проекту ФЗ № 122, представленные в таблице № 1, наиболее чётко показывают реальные позиции фракций Четвертой Госдумы по вопросам образовательной политики. Они убедительно свидетельствуют, что «погром в законе» (в терминологии автора) и «исход государства из образования» (в терминологии Э. Днепрова) были обеспечены голосами депутатов «Единой России», а наиболее последовательную позицию в защиту системы образования, как и в парламентах предыдущих созывов, заняли левые фракции, прежде всего – КПРФ.

Таблица № 10.

Результаты голосований депутатов Государственной Думы Федерального закона № 122 «О внесении изменений в законодательные акты РФ в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих организации местного самоуправления в РФ» (в части приведения федерального законодательства, регулирующего полномочия органов всех уровней, в соответствие ФЗ от 14 июля 2003 года № 95-ФЗ и ФЗ от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) – третье чтение (05.08.2004)

Депутатское объединение	За	Против	Воздержались	Не голосовали	Всего
Фракция КПРФ	0	51 100%	0	0	51
Фракция «Родина»	0	38 97,4%	1 2,6%	0	39
Фракция ЛДПР	12 33,3%	13 36%	0	11 30,7%	36
Фракция «Единая Россия»	296 97%	4 1,3%	0	5 1,7%	305
Депутаты, не входящие в зарегистрированные депутатские объединения	1 6,7%	12 80%	0	2 13,3%	15

[719] Молодцова В. Громко кричать или тихо удивляться… И то, и другое бессмысленно? // Учительская газета. – 2004. – 29 июня.

Как, возможно, помнит читатель[720], депутаты профильного комитета (и прежде всего представляющие левопатриотическую оппозицию) стремились в пределах возможного улучшить законопроект ко второму чтению. Так, только автором этих строк к нему было предложено 296 поправок социальной направленности (единолично или в соавторстве), однако лишь 29 из них оказались в таблице рекомендованных к принятию. Остальные же поправки попали в таблицу рекомендованных к отклонению и тем самым фактически была ликвидирована возможность не только их попадания в текст закона, но даже, как вскоре выяснилось, и серьёзного обсуждения.

Вот как описывает пленарное заседание Госдумы 3 августа 2004 г. «Учительская газета»:

«Доклад по законопроекту делал первый заместитель председателя бюджетного комитета Виталий Шуба. Он же давал все разъяснения по поправкам. Проверить то, что говорил Шуба, не было никакой возможности. На объяснение позиции по поправкам депутатам давали минуту, на голосование 20 секунд. Это было откровенным фарсом, потому что ни одна из обсуждаемых поправок – а их было более трехсот – не могла быть принята: из 450 депутатов голосовали чуть больше сотни. Единороссы демонстративно не принимали участия в этой процедуре. Таким образом, никто не мог их упрекнуть, что они были за то, чтобы вузы платили земельный налог, 250 лет назад отмененный в России как несправедливый, или за отмену Единой тарифной сетки и сущий произвол в оплате учительского труда. Единороссы были не отмечены и в рядах голосующих против или воздержавшихся. Видимо, партия сказала, что так надо, а партийцы взяли под козырек. Напрасно Олег Смолин пекся об инвалидах и больных особо опасными для общества инфекциями и объяснял коллегам-депутатам, что нельзя держать гражданина на 600-рублевой минимальной оплате труда, если кошке в приюте не хватает 1000, а собаке – 1800 рублей. Напрасно Олег Денисов пытался отстаивать права студентов, а Иван Мельников – права вузов и вузовских преподавателей. Шансов набрать голоса для принятия решения у них не было никаких»[721].

Для полноты картины приведём результаты голосований лишь по нескольким поправкам, подготовленным автором, поскольку все подобные результаты однотипны.

Поправка № 543, требовавшая не вносить изменений в Закон РФ «Об образовании», сохранив его действовавшую редакцию. Число голосов «за»:

КПРФ – 96,1%;

«Родина» – 76,9%;

независимые – 33,3%;

«Единая Россия» – 0,3%;

ЛДПР – 0.

Поправка № 635, предполагавшая сохранение в Законе РФ «Об образовании» статьи 40 «Государственные гарантии приоритетности образования». В свою очередь статья устанавливала налоговые льготы для образовательных учреждений и обязательства государства выделять на финансирование образования не менее 10% от национального дохода (примерно 7% ВВП):

КПРФ – 94%;

«Родина» – 79,5%;

независимые – 40%;

«Единая Россия» – 0,3%;

ЛДПР – 0.

Блок поправок № 3512-3514, требовавших отказаться от отмены Закона РСФСР «О социальном развитии села» (в котором, в частности, была предусмотрена 25-процентная надбавка к зарплате для сельских учителей, работников медицины и культуры):

КПРФ – 96,1%;

«Родина» – 84,6%;

независимые – 40%;

«Единая Россия» – 3% (одно из рекордных голосований по числу нарушителей партийной дисциплины);

ЛДПР – 0.

---

[720] См. § 1 главы 9

[721] Молодцова В. Закон прикрывали Шубой // Учительская газета. – 2004. – 10 августа.

Поправка № 2978, предусматривавшая сохранение федеральных гарантий оплаты труда для работников бюджетной сферы:

КПРФ – 90,2%;

независимые – 80%;

«Родина» – 71,8%;

«Единая Россия» – 3%;

ЛДПР – 0.

Поправка № 2041 требовала сохранить действующую в тот период редакцию статьи 2 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» или, иными словами, сохранить запрет на сокращение финансируемых за счёт средств федерального бюджета учебных мест для студентов вузов. Поправку поддержали:

«Родина» – 84,6%;

КПРФ – 82,4%;

независимые – 33,3%;

«Единая Россия» – 1,3% (четыре депутата);

ЛДПР – 0.

Тем самым был открыт путь последующему сокращению бюджетного набора в вузы страны.

Поправка № 549 предусматривала сохранение действующей нормы статьи 5 Закона РФ «Об образовании», согласно которой обучающимся (их родителям) компенсировались расходы на образование в имеющих государственную аккредитацию негосударственных школах. За поправку проголосовали:

«Родина» – 95%;

КРПФ – 94%;

«Единая Россия» – 0,7% (два депутата);

ЛДПР – 0.

Тем самым в очередной раз подтвердился отмеченный в главе 1 парадокс «казарменного» либерализма и «либерального» социализма: левые политические силы оказались сторонниками развития не только государственного, но и негосударственного образования, а правые – его противниками.

Десятки подобных голосований 3 августа 2004 г. дали аналогичные результаты: образование последовательно поддерживала фракция КПРФ, несколько слабее – «Родина», ещё слабее – независимые депутаты. Столь же последовательно не поддерживали образование «Единая Россия» и ЛДПР. Поскольку именно эти фракции составляли (и составляют в Госдуме пятого созыва) реальное думское большинство, судьба поправок в защиту образования была предрешена.

Стоит отметить, что те же фракции, которые последовательно выступали за отмену или «монетизацию» льгот для ветеранов, инвалидов, «бюджетников», чернобыльцев и т.п., столь же активно поддерживали сохранение льгот для чиновников. Так, 7 июля 2004 г. за Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», не только сохранивший все льготы для госслужащих, но одновременно увеличивший для них заработную плату (по некоторым высокопоставленным категориям – в 5 раз), голосовали:

«Единая Россия» – 98%;

ЛДПР – 83%;

независимые – 6,7%.

Против него, соответственно:

«Родина» – 97,4%;

КПРФ – 96,1%.

4.3. «Расчистка» законодательного поля

Руководство Госдумы четвёртого созыва и большинства профильных комитетов, включая Комитет по образованию и науке, одной из главных задач нового парламентского большинства объявило «расчистку законодательного поля». На практике это означало следующее: практически единодушно поддерживая любое предложение правительства или администрации президента, депутаты «партии власти» так же единодушно отклоняли законопроекты, предложенные думскими депутатами предыдущих созывов или региональными законодателями.

Процитирую одну из собственных статей.

«Госдума отклонила, в частности, более десятка депутатских и региональных инициатив, направленных на борьбу с наркоманией, почти столько же – предназначенных для того, чтобы защитить людей от отравления самогоном или «паленой» водкой, немногим меньше – призванных ограничить насилие, аморализм и безнравственную рекламу на телевидении, и т.п. <…>

Увы, впервые в истории пяти послесоветских парламентов как часть этой «похоронной команды» работает и думский Комитет по образованию и науке, точнее, его большинство. Не предложив ни одного собственного законопроекта, доминирующая в Комитете десятка (9 единороссов и 1 элдэпээровец) раз за разом отклоняла или «проваливала» законы чужие»[722].

Только в период так называемой расчистки образовательного законодательства были отклонены или сняты с рассмотрения следующие законодательные инициативы.

1. Федеральный закон «О дополнительном образовании». Цель и содержание закона: приравнять работников системы дополнительного образования по заработной плате и социальным гарантиям, а также сами эти учреждения – по уровню государственной поддержки, соответственно, к работникам учреждений, реализующих основные образовательные программы (школ, ПТУ, ссузов и вузов), и к самим этим учреждениям.

Исполняя волю администрации президента (напомню: Правительство РФ во втором и третьем чтениях законопроект поддерживало), большинство Комитета по образованию и науке рекомендовало Госдуме отклонить закон.

За отклонение закона 27 мая 2004 г. проголосовала лишь фракция «Единая Россия» – 96,1%. Против отклонения – все остальные фракции: ЛДПР – 94,4%, КПРФ – 88,2%, «Родина» – 84,6%.

До настоящего времени закон о дополнительном образовании в стране отсутствует. Власти по-прежнему борются с преступностью и безнадзорностью среди несовершеннолетних вместо того, чтобы всё это предотвращать.

2. Инициатива Законодательного Собрания Омской области, которое предложило внести изменения в статью 33 Закона РФ «Об образовании», устанавливающие финансовую ответственность учредителя за аттестацию образовательных учреждений для детей. По рекомендации представляющего «Единую Россию» большинства Комитета по образованию и науке 25 июня 2004 г. закон был отклонён Думой. Каждые пять лет сельским школам, школам в небольших городах и в небогатых районах больших городов предстоит по-прежнему собирать деньги с родителей для того, чтобы пройти государственную аккредитацию[723] и подтвердить своё право выдавать выпускникам документы государственного образца. Принятие закона в третьем чтении поддержали лишь:

КПРФ – 98%,

ЛДПР – 94,4%,

«Родина» – 92,3%;

«Единая Россия» – 0,7% (2 депутата из более трёхсот).

3. Инициатива Законодательного собрания Московской области, предполагавшая введение установленных в вузах надбавок за учёные степени кандидата и доктора наук,

---

[722] Смолин О.Н. «Похоронная команда» // Образование – для всех: Философия. Экономика. Политика. Законодательство. – М.: ТК «Велби, Изд-во Проспект, 2006. – С. 359-360

[723] Согласно ФЗ от 20.04.2007 № 56, процедура аттестации перестала быть самостоятельной процедурой в рамках регламентации деятельности образовательного учреждения и включена в государственную аккредитацию

также и в образовательных учреждениях других типов и видов. По требованию правительства большинство профильного думского Комитета рекомендовало законопроект отклонить. 23 июня 2004 г. за закон в интересах педагогов проголосовали:

КПРФ – 98%;

«Родина» – 87,2%;

ЛДПР – 2,8% (один депутат);

«Единая Россия» – 0,7%.

4. Законопроект, предлагавший исключить из статьи 56 Закона РФ «Об образовании» возможность (помимо оснований увольнения, установленных Трудовым кодексом) увольнять педагогического работника по инициативе администрации за повторное в течение года грубое нарушение устава образовательного учреждения. Поскольку на протяжении десяти лет положения Закона РФ «Об образовании», устанавливавшие высокий уровень зарплаты и социальные гарантии для педагогов, не исполнялись, а административное давление, напротив, всё более усиливалось, сохранение в законе мер дополнительной ответственности без дополнительных социальных гарантий становилось бессмысленным. Поэтому группа депутатов Госдумы, включая автора, предложила одну из таких мер ответственности исключить. Правительство и большинство думского профильного комитета выступили против. 23 июня 2004 г. законопроект в защиту педагога в очередной раз был поддержан:

КПРФ – 98,0%;

«Родина» – 84,6%;

«Единая Россия» – 0,3% (1 депутат);

ЛДПР – 0%.

5. Федеральный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)». Как уже отмечалось[724], он должен был решить три основные проблемы:

- государственное обеспечение детей с нарушениями зрения, слуха, опорно-двигательного аппарата, с аутизмом и другими тяжёлыми нарушениями;
- введение интегрированного, т.е. совместного, обучения детей-инвалидов и здоровых детей;
- финансирование обучения детей с ограничениями зрения и слуха в субъектах Российской Федерации за счёт федерального бюджета.

В итоге за снятие закона с рассмотрения (т.е. против инвалидов и других лиц с ограниченными физическими возможностями) 4 июня 2004 г. проголосовали:

«Единая Россия» – 97,4%.

Соответственно, против снятия закона с рассмотрения (т.е. за продолжение работы над ним):

КПРФ – 98%;

независимые – 60%;

«Родина» – 10,3% .

Фракция ЛДПР не голосовала в полном составе.

4.4. Первые неправительственные законы в области образования

Как уже отмечалось, в Госдуме четвёртого созыва депутаты от «партии власти» более полутора лет с собственными законодательными инициативами не выступали, иные депутатские или региональные инициативы социального характера отклоняли неизменно, однако инициативы антисоциальные почти столь же неизменно поддерживали.

Одной из таких инициатив стал проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и

[724] См. § 5 главы 8

Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», внесённый в Госдуму второго созыва депутатом от фракции «Яблоко» А. Шишловым, впоследствии ставшим Председателем профильного Комитета по образованию и науке.

Закон о снятии ограничений на платное образование

В своё время уже отмечалось, что образовательная политика партии «Яблоко» и её фракции в парламенте отличалась серьёзными внутренними противоречиями между элитаристской и социальной позициями при явной эволюции в направлении последней. Однако это не исключало рецидивов элитаризма. Так случилось и с рассматриваемым законопроектом.

Он был внесён ещё в Госдуму второго созыва 17 апреля 1998 г. Через некоторое время в противовес данному законопроекту группа депутатов, включая автора, внесла альтернативный вариант. Позиции сторон удалось согласовать при участии Минобразования России. Суть дела заключалась в следующем.

Во вторую редакцию Закона РФ «Об образовании» автору этих строк удалось провести поправку, согласно которой платный набор студентов в государственные и муниципальные вузы по специальностям «юриспруденция», «экономика», «менеджмент», «государственное и муниципальное управление» не должен был составлять более 25% от общего объёма приема. Достигнутый при участии Министерства образования и закреплённый в Федеральном законе от 25.06.2002 № 71-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» компромисс заключался в установлении соотношения бюджетных и внебюджетных мест по названным выше специальностям по принципу «50:50». В то время А. Шишлов с таким соотношением согласился.

Ограничение платного приёма было введено в закон для решения следующих задач.

1. Защитить право на образование по престижным специальностям людей с низкими и средними доходами. Очевидно, что при хроническом недофинансировании вузов велик соблазн увеличения доходов любой ценой. В таких условиях ректору трудно преодолеть искушение по максимуму перевести студентов на платное обучение по тем специальностям, которые пользуются спросом. Однако закон устанавливал принцип: увеличение платного набора возможно только при увеличении набора бюджетного. Тем самым стремление зарабатывать деньги превращалось в гарантию сохранения бюджетных учебных мест.

2. Обеспечить так называемое проветривание элиты. Очевидно: образование по перечисленным специальностям резко повышает шансы человека попасть в круг ведущих политиков, бизнесменов и менеджеров. Если все это образование является платным, экономическая и политическая элита страны целиком формируется не из наиболее способных, но из наиболее обеспеченных. Малообеспеченным же группам населения путь к жизненному успеху оказывается перекрытым ещё у дверей вуза. Между тем, наука утверждает: закрытая политическая элита – это не только тормоз развития страны, но и путь к новым социальным и политическим конфликтам, вплоть до новых революций.

Законопроект А. Шишлова предполагал отмену установленных законом ограничений и при всей своей простоте затрагивал интересы национальной безопасности страны. После упомянутого выше компромисса он не был отозван, хотя на рассмотрении законопроекта автор не настаивал. «Мина замедленного действия» сработала в Четвёртой Думе, когда сам А. Шишлов перестал быть не только председателем профильного комитета, но и депутатом парламента[725].

[725] Попытка автора этих строк убедить А. Шишлова снять законопроект на том основании, что прежде он согласился с компромиссным вариантом, успехом не увенчалась

На заседаниях думского Комитета по образованию и науке закон дискутировался дважды. 4 марта 2004 г. голоса членов Комитета разделились поровну. 18 марта его поддержали 8 депутатов (7 «единороссов» и 1 примкнувший к ним «элдэпээровец»), а против высказались 6 (5 членов фракции КПРФ и 1 – фракции «Родина»).

Сошлюсь на опубликованную в то время статью.

«Дискуссия в Комитете была бурной. Обосновывая позицию противников законопроекта, автор этих строк пытался обратить внимание коллег от правящих партий на то, что, во-первых, международные организации, включая Организацию экономического сотрудничества и развития, уже много раз указывали на недопустимо высокий уровень неравенства прав российских граждан на образование в зависимости от уровня их доходов. Во-вторых, ссылался на протоколы Комиссии по оптимизации бюджетных расходов («КОБРа»), требующие, чтобы в государственных вузах был сокращен бюджетный набор по тем специальностям, которые «дублируются в негосударственных вузах». Принятие закона, следовательно, поможет Правительству выполнить поставленную задачу.

В ответ сторонники законопроекта во главе с Председателем Комитета Н. Булаевым, говоря словами Жванецкого, переходили с предмета спора на личность партнера. Утверждали, например, что ограничение платного приема в госвузах лоббирует интересы вузов негосударственных. Однако наткнулись на неожиданное возражение: против законопроекта официально выступили Президент Российского Союза ректоров В. Садовничий и лидер Российской Ассоциации профсоюзных организаций студентов, член Комитета О. Денисов. Обеспокоенность по этому поводу высказала и лидер ЦК профсоюзов работников народного образования и науки Г. Меркулова. Очевидно: утверждать, что ректор главного государственного вуза и лидеры профсоюзов, объединяющих в основном «бюджетников-педагогов» и бюджетных студентов, лоббируют негосударственное образование, – это все равно, что подозревать православного Патриарха в тайных связях с Римским Папой»[726].

И ещё: «Законопроект А. Шишлова с полным основанием можно назвать «законом проигравших»: государственные и негосударственные вузы от него ничего не выиграют, а бюджетные студенты и все, кто нуждается в бесплатных учебных местах, – безусловно, проиграют. Выиграет Минфин, мечтающий только об экономии денег за счет образования. Менделеев бы сказал, что это хуже, чем топить ассигнациями! Принятие закона Думой можно было бы назвать первой ласточкой новой образовательной (точнее, антиобразовательной) политики. Вот только гораздо больше похож этот закон на первого ворона – предвестника беды»[727].

За законопроект в третьем чтении 25 июня 2004 г. проголосовали:

«Единая Россия» – 99,7%;

ЛДПР – 94,4%;

независимые – 6,7%.

Против:

«Родина» – 92,3%;

КПРФ – 90,2%;

независимые – 53,3%.

Как показали дальнейшие события в последующие учебные годы бюджетный набор по перечисленным выше престижным специальностям, а равно и по большинству гуманитарных специальностей вообще, стал заметно сокращаться. Впрочем, этому способствовал уже не столько закон А. Шишлова, сколько исчезновение из законодательства нормы о запрете сокращения бюджетных студентов – в результате принятия ФЗ № 122 («о монетизации»).

Закон об отборе кандидатов в ректоры

Как, вероятно, помнит читатель, в Госдуме четвёртого созыва первой собственной законодательной инициативой депутатов от «партии власти» в области образовательной политики стал законопроект Н. Булаева (впоследствии ФЗ от 18.07.2006 № 113-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»). Законопроект первоначально предусматривал фактическое назначение ректоров вместо их выборности, а принятый закон – более мягкий вариант: возможность «отсева» кандидатов в ректоры, по тем или иным причинам не устраивавших власть. В третьем чтении за закон проголосовали:

---

[726] Смолин О.Н. Первый ворон // Педагогический вестник. – 2004. – № 7-8. – 1-30 апреля. – С. 2

[727] Там же

«Единая Россия» – 97,5%;
ЛДПР – 97% (не голосовал один В. Жириновский);
«Родина» – 17%;
«Народная воля» – 8%.
Против:
КПРФ – 100%;
«Народная воля» – 83%;
«Родина» – 72,5%.

Линия правящего большинства на ограничение вузовской автономии и самоуправления в контексте формирования «управляемой демократии» проявилась в данном случае вполне отчётливо.

4.5. Ключевые законы образовательной контрреформы

Ключевые законодательные акты, принятые Госдумой четвёртого созыва и определившие на годы вперёд государственную политику в области образования, рассмотрены в главе 13. Соответственно, законодательные акты, выходящие в более широкую область образовательной политики (включая бюджетное и налоговое законодательство, законодательство о воинской обязанности и военной службе), отчасти представлены в главе 12. В обоих случаях частично приводятся и результаты голосований по этим законам и поправкам к ним. Поэтому в данном разделе будут представлены лишь итоговые голосования по законам, а также некоторая дополнительная информация.

Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»

Опуская (как и во всех прочих случаях в данном контексте) содержание законопроекта, отметим лишь выраженные в голосованиях позиции фракций.

Последовательно во всех трёх чтениях поддержала приятие закона об АУ лишь фракция «Единая Россия». Так, во втором чтении (22.09.2006) за него было отдано 99,4% голосов, а в третьем (11.10.2006) – 98,4%, – что называется, в пределах статистической погрешности. Однако заслуживает быть отмеченным результат данной фракции при принятии законопроекта в первом чтении (09.06.2006): за – 92,9%, против – 1,3%; не голосовали – 5,8%. Такой результат нетипичен. Напомню: даже при голосовании в третьем чтении законопроекта «о монетизации» за него было отдано 97% голосов фракции, а «рекорд непослушания» при голосовании поправок к последнему законопроекту составил 4,2%.

Очевидно: проект закона об АУ вызвал столь массовые протесты со стороны различных организаций, что поколебал монолитное единство «партии власти» и вызвал временное появление некоторого количества «диссидентов» в её рядах.

Соответственно, наиболее последовательным противником законопроекта выступила КПРФ: 100% голосов против во всех трёх чтениях.

Почти столь же последовательной была фракция «Родина», давшая против законопроекта в первом чтении 89,7% голосов, в третьем чтении – 96,6%, а во втором – даже 100%.

Аналогичной была позиция «Народной воли», 100% депутатов которой проголосовали против законопроекта во втором и третьем чтениях, однако 8,3% (1 депутат) поддержали его в первом.

Напротив, как часто бывало в отношении ключевых законопроектов, крайней непоследовательностью отличалась позиция ЛДПР. Эта фракция: в первом чтении не отдала законопроекту ни одного голоса (100% депутатов не голосовали); во втором чтении законопроект, скорее, поддержала (за – 54,3%, против – 31,4%, не голосовали – 14,3%); в третьем же чтении вновь была, скорее, против (за – 37,1%, против – 48,6%, не голосовали – 14,3%).

Автору неоднократно приходилось слышать от лидера ЛДПР В. Жириновского «теоретическое» обоснование подобной непоследовательности: поскольку в Думе от голосов оппозиции ничего не зависит, не важно, как голосует фракция; значение имеет только заявленная ею позиция. Однако в действительности эти суждения представляют собой софизм, причём весьма примитивный.

Во-первых, именно голосование представляет собой выражение реальной, а не декларативной позиции политической партии и её фракции в парламенте.

Во-вторых, как показывает опыт Госдумы второго и третьего созывов[728], и в тех условиях, когда «партия власти» не имела твёрдого большинства, по ключевым вопросам ЛДПР неизменно оказывалась на её стороне, т.е. выступала как резерв «партии власти».

В-третьих, когда от голосования определённой фракции общий результат зависит мало или не зависит вовсе, выражение такой позиции именно посредством голосования представляется наиболее рациональным, а отказ от неё утрачивает любые оправдания даже в виде необходимости политических компромиссов.

Наконец, в-четвёртых, противоречия в результатах голосований ЛДПР, помимо политического «торга», который периодически ведет её лидер с властью и его меняющихся настроений, объясняется, главным образом, следующей тактикой: ссылаясь на один результат, всегда можно объявить себя «единственной оппозиционной партией»; противоположный же результат предназначен для структур власти в качестве доказательства политической лояльности.

Так, в случае с законом об АУ отказ поддержать его в первом чтении был данью общественному сопротивлению; поддержка во втором чтении – очередной «клятвой верности»; снижение же числа голосов в третьем чтении вновь позволило лидеру фракции заявлять о её оппозиционности, хотя и весьма сомнительной.

Федеральный закон от 20.04.2007 № 56 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (в части создания государственной системы контроля и надзора в сфере образования)

В отношении данного закона картина фракционных позиций оказалась в целом более простой: три фракции («Единая Россия», ЛДПР и «Родина» – «Справедливая Россия») его поддержали, а одна – КПРФ – в конечном итоге оказалась противником. Так, «Единая Россия» последовательно отдала за законопроект в первом (25.01.2006), втором (21.03.2007) и третьем (04.04.2007) чтениях, соответственно: 96,7%, 99,7% и 99,3% голосов. Причина, по которой 11 депутатов «партии власти» в первом чтении законопроект не поддержали, автору не известна, хотя может быть и простым техническим сбоем (например, отсутствие дежурного в нужной фракционной группе или недостаток внимания ввиду слабой дискуссии по законопроекту).

Второе место по поддержке закона уверенно заняла ЛДПР: 97,1%, 96,8% и 96,7%, соответственно. Каждый раз за закон не голосовал один депутат.

Менее последовательно поддержала законопроект «Родина» (позднее – «Справедливая Россия»): 74,2%, 48,3% и 93,1%. Но и здесь своеобразный спад при голосовании во втором чтении, когда более половины депутатов не приняли в нём участия, с высокой вероятностью объясняется причинами технического характера.

Наконец, результаты голосования по законопроекту КПРФ выглядят следующим образом. Первое чтение: за – 30,4%; против – 2,2%; не голосовало – 67,4%.

При втором и третьем чтениях за законопроект не голосовали уже 100% депутатов фракции.

---

[728] См. § 2 и 3 настоящей главы

В данном случае за видимой непоследовательностью таких голосований в действительности стоит последовательное проведение определённой позиции, которая может быть названа попыткой достижения компромисса с Рособрнадзором со стороны части членов фракции. Как уже отмечалось, при прохождении законопроекта через Госдуму автор этих строк пытался добиться от руководства Федеральной службы по надзору в образовании и науке уступок, в частности, по направлениям развития электронного обучения и общей дебюрократизации законопроекта. Именно с условием принятия соответствующих поправок часть фракции и поддержала законопроект в первом чтении. Однако две трети фракции по призыву депутата Т. Плетнёвой голосовать отказалась. Когда же стало очевидным, что большинство предложений отвергнуто, фракция в полном составе законопроекту в поддержке отказала.

Федеральный закон от 21.06.2007 № 194-ФЗ «О внесении изменений в некоторые федеральные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования»

Аналогичная ситуация, хотя и с небольшими отличиями, сложилась в отношении голосований по законопроекту об обязательном среднем образовании, ставшему впоследствии Федеральным законом от 21.06.2007 № 194-ФЗ. Как уже отмечалось[729], эти отличия были связаны с изначально позитивной идеей Президента В. Путина, которая, однако, в ходе подготовки законопроекта министерством подверглась бюрократическому «секвестру», а затем фактически была превращена профильным думским комитетом в собственную противоположность.

В данном случае в лидеры думского голосования дважды выходила ЛДПР, отдавшая за законопроект в первом (16.05.2007) и третьем (06.07.2007) чтениях 100% голосов, а во втором (04.07.2007) – 93,5%. Как и положено правящей партии, «Единая Россия» последовательно поддержала законопроект (98,7%, 98%, 99% голосов).

«Справедливая Россия» – «Родина» была менее единодушной: в первом и во втором чтениях законопроект поддержали, соответственно: 90,6% и 90,9% фракции, а в третьем чтении – 87,9%, причём у законопроекта во фракции появились противники – 6,1%.

Наконец, КПРФ, поддержав законопроект как идею в первом чтении (за – 87,2% голосов), после отклонения ключевых поправок её депутатов и резкого ухудшения теста законопроекта отказала ему в поддержке во втором чтении (не голосовали 100%) и при итоговом голосовании, когда не участвовали в нём 85,1%, воздержались – 2,1%, а в результате технической ошибки проголосовали за законопроект 12,8%.

Федеральный закон от 09.02.2007 № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена» (ЕГЭ)

Подробно рассмотрев историю Федерального закона о ЕГЭ и политическую борьбу вокруг него[730], как и во всех остальных случаях, остановимся лишь на результатах итоговых голосований по данному законопроекту.

Подобно другим ключевым законам образовательной контрреформы, он был безоговорочно поддержан «Единой Россией»: в первом чтении (20.10.2006) 99,4% голосов, во втором (19.01.2007) – 97,4%, в третьем (26.01.2007) – 98,7%. При этом на второе чтение приходится рекордное число неголосовавших – 9 человек, хотя в целом результаты вполне укладываются в статистическую погрешность.

КПРФ, судя по результатам голосования, противодействие законопроекту, как ни странно, ослабила. Если в первом чтении против него проголосовали 100% членов

[729] См. § 3 главы 13
[730] См. § 2 главы 13

фракции, во втором – 95,7%, то в третьем – лишь 87,2%, а 8,5% его даже поддержали. Поскольку в действительности никаких существенных изменений в отношении фракции к закону не происходило (скорее, несогласие с ним даже возрастало), в данном случае мы явно имеем примеры технических ошибок при голосовании – кто-то из депутатов неверно проголосовал за товарищей. В любом случае такой результат не улучшил позицию фракции в образовательном сообществе и мог быть использован её оппонентами.

Напротив, отношение фракции «Родина» к закону становилось всё более жёстким. В первом чтении против него проголосовали 79,3% депутатов фракции, во втором – 92,6%, в третьем – 96,4%. При этом ни один из депутатов фракции во всех трёх чтениях законопроект не поддержал.

Не было единой позиции по отношению к законопроекту во фракции «Народная воля». В первом чтении его поддержали 25%, а 75% высказались против. Во втором – соответственно, 35,3% и 47,1%, а 17,6% не голосовали. В третьем чтении фракция полностью отказала законопроекту в поддержке: против – 70,6%; не голосовали – 29,4%.

Как обычно, наибольшие флуктуации показала фракция ЛДПР. В первом чтении за законопроект проголосовали 91,4% депутатов, а против – 8,6%. Во втором чтении 93,9% фракции не голосовали, а 6,1% оказались против. Наконец, в третьем чтении 93,9% высказались «против» (т.е. вся фракция без двух депутатов), и по одному депутату (по 3%) не голосовали и воздержались. При этом, как, возможно, ещё не забыл читатель[731], при обсуждении законопроекта во втором чтении 19 января 2007 г. лидер фракции ЛДПР В. Жириновский обрушился на автора этих строк, защищая ЕГЭ[732].

Федеральный закон от 01.12.2007 № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта»

В целом картина голосований по данному законопроекту мало отличалась от других, рассмотренных в настоящем разделе.

«Единая Россия» закон поддержала во всех трёх чтениях (11.09.2007, 13.11.2007, 14.11.2007), причём во втором дала наибольший результат – 98% голосов «за». При этом один депутат (И.И. Гильмутдинов) во втором и третьем чтениях голосовал против.

Ни один депутат фракции КПРФ ни в одном чтении законопроект не поддержал, однако число голосующих против в данной фракции уменьшалось: 97,9% в первом чтении, 87,2% – во втором и 74,5% – в третьем. При этом иных причин, кроме технических, для такого ослабления солидарного протеста не существовало.

«Справедливая Россия» законопроект также не поддержала, причём с несравненно бо́льшими колебаниями в уровне солидарности: в первом чтении против – 28,1%, во втором – 57,6%, а в третьем – лишь 21,2% при 6,1% «за». Остальные депутаты в голосованиях не участвовали.

Ещё более меняла позицию фракция «Народная воля» (под различными названиями): в первом чтении – 100% «за», а во втором и третьем – 100% не голосовали. Причины столь резкого изменения в Думе не «озвучивались».

Наконец, голосования ЛДПР отличались обычной последовательной непоследовательностью: в первом чтении «за» 96,7%, однако во втором и третьем чтения 100% депутатов не голосовали.

Подводя итоги голосований депутатских объединений в Госдуме четвёртого созыва по ключевым законам образовательной контрреформы, можно констатировать, что расстановка сил в образовательной политике выглядит как практически полная аналогия общеполитического поведения соответствующих партий. А именно: «Единая Россия»

---

[731] См. § 2 главы 13

[732] Дискуссия была продолжена 21 мая 2009 г. в программе «Клинч» радио «Эхо Москвы». При этом, мнения радиослушателей распределились следующим образом: в поддержку В. Жириновского и обязательного ЕГЭ высказались 17%; в поддержку О. Смолина и за добровольность ЕГЭ – 83%

последовательно выступает как «партия власти»; КПРФ – как наиболее последовательная и жёсткая оппозиция; «Справедливая Россия» – как оппозиция более мягкая; позиция же ЛДПР отличается крайней непоследовательностью и во многих случаях совпадает с голосованиями «партии власти».

Федеральный закон от 06.07.2006 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением срока военной службы по призыву»

Федеральный закон от 6 июля 2006 г. № 104-ФЗ по своим последствиям сопоставим с перечисленными выше федеральными законами, знаменующими завершение контрреформы образовательного законодательства. Кроме трёх «образовательных», закон ликвидировал семь действовавших социальных отсрочек от призыва на военную службу и урезал (т.е. обусловил более жёсткими условиями) ещё две. Поскольку основное содержание закона в части образовательных отсрочек уже описывалось[733], приведём лишь результаты голосований по двум поправкам в защиту последних.

При обсуждении законопроекта во втором чтении 7 июня 2006 г. за подготовленную автором поправку № 16 о сохранении отсрочки от призыва на военную службу для студентов ссузов и учащихся ПТУ, поступивших в эти учебные заведения после окончания полной средней школы, проголосовали:

КПРФ – 93,5%;

«Народная воля» – 91,7%;

«Родина» – 13,8%;

«Единая Россия» – 0;

ЛДПР – 0.

Аналогичным образом распределились голоса по поправке № 14 о сохранении отсрочки для работающих на условиях полной занятости сельских педагогов:

«Народная воля»: за – 100%.

КПРФ: за – 95,7%; не голосовало – 4,3%.

«Родина»: за – 27,6%; не голосовало – 72,4%.

«Единая Россия»: за – 1,9%; не голосовало – 98,1%.

ЛДПР: не голосовало – 100%.

Многочисленные обращения в профильный Комитет и к депутатам Госдумы показывают, что отклонение первой из этих поправок нанесло серьёзный удар по системе начального профессионального и высшего профессионального образования. Статистикой же о влиянии закона на кадровый состав сельских педагогов автор не располагает.

4.6. «Страсти» по бюджетам образования

Если верно, что политика – это концентрированное выражение экономики, то не менее верно и другое: бюджет – это концентрированное выражение политики. Политики правящей партии, правящей элиты, в конечном счёте – интересов стоящих за ними общественных классов и групп. Именно в бюджете в самой что ни на есть материальной форме выражаются реальные приоритеты политики государства, которые, как правило, принципиально (если не радикально) отличаются от публичных деклараций. Сказанное, разумеется, относится и к федеральному бюджету образования в рамках бюджетной политики в целом.

Результаты голосований фракций Госдумы четвёртого созыва по данным вопросам незначительно отличались как по годам, так и от аналогичных голосований в предыдущих парламентах. Из года в год депутаты левой, патриотической и социальной ориентации, включая автора, вносили поправки об увеличении расходов на образование, о повышении

[733] См. § 1 главы 12

заработной платы педагогов и других работников бюджетной сферы, стипендий учащихся и студентов, о дополнительном финансировании издания учебной литературы, питания детей и т.п. Точно так же из года в год эти поправки отклонялись голосами депутатов «Единой России» и ЛДПР. Более того, голосующих за подобные предложения в Четвёртой Госдуме стало значительно меньше. Если, например, в 2003 г. для принятия предложенной автором поправки № 219 о выделении средств на питание малообеспеченным детям не хватило 43 голоса (181 «за»), то в Госдуме четвёртого созыва защитников детей оказалось вдвое меньше: за поправку № 139 к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» 20 октября 2004 г. голосовали:

КПРФ – 96%;
«Родина» – 87,2%;
ЛДПР – 25%;
«Единая Россия» – 0,7%.

По сравнению с Госдумой третьего созыва новым сюжетом бюджетных дискуссий в Четвёртой Думе стал вопрос о финансировании программы обеспечения безопасности школ. После бесланской трагедии необходимость такой программы представлялась очевидной, в т.ч. многим руководителям Рособразования. Однако 20 октября 2004 г. подготовленную автором поправку № 109 к закону о бюджете в части выделения на эти цели 8 млрд. рублей поддержали лишь:

КПРФ – 100%;
«Родина» – 74,5%;
ЛДПР – 8,3%;
«Единая Россия» – 0%.

Некоторое представление о том, как Госдума обсуждала поправки к бюджетам в интересах образования, читатель может получить на основе следующего авторского публицистического текста.

«В Четвёртой Госдуме обсуждение во втором чтении бюджета 2006 г. напоминало такое же обсуждение бюджета 2005 г., как одна половина яблока напоминает другую: всё тот же октябрь за окном; всё те же поправки в защиту образования, которые готовил сам и либо выносил на голосование, либо «дирижировал» действиями других депутатов; всё то же упрямое нежелание правительства поделиться с детьми или интеллигенцией хотя бы частью огромных дополнительных доходов бюджета; всё те же результаты голосований; всё те же профсоюзные акции на «горбатом мосту».

За несколько месяцев 2005 г. профсоюз работников образования и науки собрал 2 млн. 350 тыс. подписей под обращением к Президенту в защиту педагогов. Однако письмами нашу власть явно не возьмёшь. Высокие чиновники в президентской администрации научились относиться к бумагам «философски», творчески развивая «великого комбинатора»: мол, пишите, Шура, пишите… Во всяком случае, на данное мною протокольное поручение двум думским комитетам «запросить в Администрации Президента РФ информацию о мерах, принимаемых в связи с обращением к Президенту РФ В. Путину, принятым V съездом профсоюза работников образования и науки …», был получен ответ в добром старом стиле: зарплату педагогам повысят в полтора раза, но не за год, а за три (письмо заместителя начальника Управления Президента РФ по внутренней политике М. Островского от 29.09.2005).

20 октября 2004 г. и 14 октября 2005 г. я требовал, чтобы Дума хотя бы выслушала лидеров «бюджетных» профсоюзов. Куда там… За их приглашение в последнем случае проголосовали:

КПРФ – 100%;
«Родина» – 85%;
«Единая Россия» – 0;
ЛДПР – 0»[734].

Помимо сказанного, среди многочисленных бюджетных вопросов образовательной политики, обсуждавшихся в Четвёртой Госдуме, остановимся лишь на двух, затрагивающих интересы наибольшего числа людей: зарплата педагогов и стипендии студентов и учащихся ПТУ.

Зарплата

[734] Смолин О.Н. В интересах омичей – в интересах России. Отчёт и очерки о работе Четвёртой Государственной Думы. М.: ООО «ИПТК» «Логос» ВОС», 2007. – С. 125

Вопрос о повышении заработной платы вообще и заработной платы интеллигенции, в частности, на пленарных заседаниях Госдумы четвертого созыва поднимался многократно. Вот лишь некоторые примеры.

1. 20 октября 2004 г. при обсуждении во втором чтении бюджета страны Госдума голосовала по подготовленной автором поправке № 153, согласно которой с 1 января 2005 г. в полтора раза должна была быть повышена зарплата всех работников образовательных учреждений регионального и местного ведения. Цена вопроса составляла примерно 71 млрд рублей. Как выяснилось позже, это лишь 1/25 от дополнительных доходов бюджета 2005 г. Тем не менее, за поправку проголосовали лишь:

КПРФ – 98%;

«Родина» – 97,4%;

ЛДПР – 16,7%;

«Единая Россия» – 1% (3 человека из более чем 300).

В соответствии со справедливыми требованиями профсоюзов, и при обсуждении каждого следующего бюджета мною предлагались поправки об увеличении зарплаты интеллигенции и всех работников бюджетной сферы в полтора раза.

2. В канун рассмотрения бюджета на 2007 г. депутаты Госдумы получили письмо Председателя ФНПР М. Шмакова с предложением о поэтапном повышении минимальной заработной платы в России: с 1 января 2007 г. – 2000 рублей; с 1 июля 2007 г. – 2800 рублей, с 1 января 2008 г. – 3500 рублей; с 1 января 2009 г. – до уровня прожиточного минимума работающего человека.

Будучи членом профсоюзной группы «Солидарность», автор вынес это предложение на голосование Государственной Думы 11 октября 2006 г. (поправка № 120) и получил следующие результаты за:

КПРФ – 97,8%;

«Народная воля» – 91,7 %;

«Родина» – 37,9%[735];

«Единая Россия» – 0,3% (1 человек из 300);

ЛДПР – 0.

Используя собственный депутатский отчёт, приведу ещё один случай.

«11 октября 2006 г. также при обсуждении бюджета Государственная Дума отказалась поддержать мою поправку № 65 о выделении дополнительно 65 млрд. руб. на Федеральную целевую программу «Культура России». Среди прочего поправка предусматривала увеличение примерно в полтора раза зарплаты работников культуры, которые в России по ее уровню занимают второе место снизу после работников сельского хозяйства.

Обосновывая поправку, я напомнил депутатам известный лозунг участников акции протеста: «Только спьяну или сдуру жалко денег на культуру!». При этом попросил проголосовать, чтобы выяснить, кому жалко и почему. Тем не менее, за поправку проголосовали:

КПРФ – 98%;

«Единая Россия» – 0,6% (2 депутата из 300);

ЛДПР – 0»[736].

Стипендии

Как уже отмечалось[737], размер студенческих стипендий по отношению к прожиточному минимуму в постсоветский период упал в несколько раз. Соответственно, в Четвёртой Госдуме блок подготовленных автором поправок к бюджету включал предложения об увеличении студенческих стипендий, как правило, в полтора раза. Причём не через два года, как это делалось правительством и думским большинством, но ежегодно. Вот некоторые примеры.

---

[735] После объединения с «Пенсионерами» и «Жизнью» фракция, к сожалению, стала хуже голосовать за социальные права граждан.

[736] Смолин О.Н. В интересах омичей – в интересах России. Отчёт и очерки о работе Четвёртой Государственной Думы. М.: ООО «ИПТК» «Логос» ВОС», 2007. – С. 80-81.

[737] См. § 1 главы 12.

20 октября 2004 г. поправку № 108 о полуторакратном увеличении стипендии студентов вузов поддержали:

КПРФ – 97,9%;

«Родина» – 97,4%;

ЛДПР – 19,4%;

«Единая Россия» – 0,7% (2 человека из 300).

С 1 сентября 2007 г. автором и группой депутатов было предложено повысить расчётную студенческую стипендию в вузах в два раза – с 600 до 1200 рублей.

11 октября 2006 г. за соответствующую поправку № 50 проголосовали:

«Народная Воля» – 100%;

КПРФ – 97,8%;

«Родина» – 58,6%;

«Единая Россия» – 0;

ЛДПР – 0%.

Что касается студентов ссузов и учащихся ПТУ, то по логике вещей их стипендии должны повышаться значительно быстрее, чем в вузах, с учётом двух факторов: низкие доходы родителей и более глубокое падение размера стипендий по отношению к прожиточному минимуму. Из этих соображений исходили поправки, подготовленные автором и поддержанные депутатами левой, патриотической и социальной ориентации.

Так, 14 октября 2005 г. поправкой № 157 предусматривалось увеличение стипендий в ссузах и ПТУ до 350 рублей. Поправку поддержали:

КПРФ – 95,7%;

«Родина» – 24%;

«Единая Россия» – 1,3% (4 депутата из 300);

ЛДПР – 0%.

Точно так же при обсуждении бюджета 2007 г. поправкой № 51 предусматривалось увеличить стипендии в ссузах и ПТУ не в полтора раза (как было запланировано), но примерно в 2,2 раза (до 500 рублей). За поправку голосовали:

«Народная воля» – 100%;

КПРФ – 97,8%;

«Родина» – 65,5%;

«Единая Россия» – 0%;

ЛДПР – 0%.

Увеличивать массив данных о результатах голосований по бюджетным вопросам образования далее не имеет смысла, поскольку эти результаты повторялись из года в год и при этом существенным образом не отличались. Повторю: именно эти результаты в наиболее концентрированном виде выражают реальные позиции фракций по вопросам образовательной политики.

В заключение позволю себе ещё два фрагмента из собственной публицистики: «Интересно, что когда эти результаты были «озвучены» мною учительской аудитории в одном из сельских районов Омской области, зал раскололся: часть коллег, успевших вступить в «Единую Россию», не желала слушать, полагая, видимо, всё это ненужной политикой. Невольно вспоминается известная история про нерадивого отца и голодного сына.

- Папа, папа! Я есть хочу…

- Отстань со своей политикой!

Итак, одни (власть) знают действительные цифры и факты, но не хотят сказать правды, другие (часть образовательного сообщества), что еще хуже, не хотят знать правды. В обоих случаях арифметика не виновна. Дело, видимо, в этике…»[738].

И ещё: «Каждый раз при обсуждении бюджета история повторяется. Но ещё важнее другое: история ничему не учит, она лишь наказывает за незнание её уроков. Так называемых бюджетников, среди которых большинство составляет нетехническая интеллигенция, в России насчитывается около 15 млн., а с членами

[738] Смолин О.Н. Приступы «любви» // Вести образования. – 2004. – 1-31 октября. – № 19-20. – С. 2

семей – около 45 млн. Интересно, как и сколько ещё нужно учить людей, чтобы они не выбирали себе парламент по принципу: чем хуже партия – за народ, тем лучше народ – за партию?..»[739].

История голосований по поправкам к бюджету повторялась и в Госдуме пятого созыва до наступления экономического кризиса. В новых условиях, однако, политической оппозиции придётся решать более сложные задачи: не просто предлагать к разделу Профицит, Стабилизационный фонд, а иногда – резервы Центробанка, но и искать новые источники бюджетных доходов. В качестве таковых могут рассматриваться, например, сверхдоходы и имущество долларовых миллионеров, обложенные прогрессивными налогами по европейскому или, на худой конец, по американскому образцу. Понятно, что «проходимость» таких предложений в Госдуме, большинство которой представляет интересы «высшего класса» ещё ниже, чем в предыдущий период. Тем не менее смысл подобных голосований заключается, как минимум, в том, чтобы граждане самостоятельно смогли составить представление об этих интересах и их защитниках.

4.7. Ключевые законопроекты образовательно-политической оппозиции

Как уже отмечалось, в Госдуме четвёртого созыва законодательные инициативы, не принадлежащие президенту или правительству либо ими не поддержанные, не имели шансов не только стать законами, но даже (в отличие от Госдумы второго и третьего созывов) быть принятыми в первом чтении. Тем не менее с точки зрения выявления позиций политических партий и их думских фракций многие из таких инициатив заслуживают внимания. Остановимся для примера на четырёх, инициированных по преимуществу различными представителями образовательно-политической оппозиции.

Проект федерального закона «Об издании учебной литературы и обеспечении её доступности»

Это проект был предложен группой членов Совета Федерации и депутатов Госдумы, включая автора книги.

Согласно законопроекту, за счёт средств федерального бюджета должны были финансироваться:

- приобретение по заявкам субъектов РФ для 70% обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях учебников и учебных пособий из числа изданий, включённых в федеральный комплект, их доставка до территории соответствующего субъекта РФ;
- приобретение учебников и учебных пособий для всех обучающихся в государственных и муниципальных специальных (коррекционных) образовательных учреждениях и государственных и муниципальных образовательных учреждениях, использующих учебные издания на языках коренных малочисленных народов Севера, а также их доставка до образовательного учреждения;
- приобретение учебников и учебных пособий для обучающихся в подведомственных образовательных учреждениях, если их обучение осуществляется за счёт средств федерального бюджета, и доставка учебных изданий до образовательного учреждения;
- приобретение учебников и учебных пособий из числа изданий, включённых в федеральный комплект, для всех педагогических работников государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений, осуществляющих обучение за счёт средств учредителей этих образовательных учреждений[740].

12 мая 2005 г. результаты голосования за законопроект оказались следующими:

---

[739] Смолин О.Н. В интересах омичей – в интересах России. Отчёт и очерки о работе Четвёртой Государственной Думы. М.: ООО «ИПТК» «Логос» ВОС», 2007. – С. 126

[740] Публикация автора «”Похоронный” абонемент», подробно характеризующая ситуацию с учебным книгоизданием, а также содержание законопроекта, помещена в приложении к книге

КПРФ – 97,9%;
«Родина» – 92,5%;
независимые – 23,8%;
«Единая Россия» – 1,6%;
ЛДПР – 0%.

Как помнит читатель, мечта уставших от «демократии» чиновников ограничить право педагога на выбор используемых учебников была реализована при принятии в июне 2007 г. ФЗ № 194 «О внесении изменений в некоторые федеральные законодательные акты РФ в связи с установлением обязательности общего среднего образования»[741].

Проект федерального закона о продлении (восстановлении) льготы по налогу на имущество образовательных учреждений

Как уже отмечалось, на протяжении первого советского десятилетия депутатам левой, патриотической и социальной ориентации удалось ввести, а затем сохранять, налоговые льготы для социальной сферы вообще и для образования – в особенности. Однако в начале XXI в. в политике правительства и проправительственного парламентского большинства возобладал принцип так называемого равенства субъектов налогообложения. Среди прочего, он предполагал ликвидацию налоговых льгот для некоммерческого сектора и социально ориентированного бизнеса.

В частности, с 1 января 2006 г. прекратилось действие федеральных льгот по земельному налогу и налогу на имущество. Правда, для образовательных учреждений в федеральных бюджетах на 2006 г. и последующие годы были предусмотрены компенсации утраченных льгот. Однако:

во-первых, средства выделялись (и продолжают выделяться) лишь для федеральных учебных заведений;

во-вторых, правоприменительная практика (например, в отношении земельного налога в Москве) показала, что эти компенсации далеко не покрывают реальные расходы;

в-третьих, система компенсаций вместо налоговых льгот создаёт немало проблем даже для государственных образовательных учреждений. Так, компенсации за налоги, которые федеральные учебные заведения выплачивают за первый квартал, из федерального бюджета нередко поступают лишь в конце года. Это порождает массовые претензии со стороны государственной налоговой службы. Её давление столь сильно, что некоторые вузы предпочитают заплатить налог из собственных средств;

в-четвёртых, для негосударственных образовательных учреждений никаких компенсаций не предусмотрено вовсе, что означает неравные условия конкуренции и антистимулы к развитию материально-технической базы;

в-пятых, концепция равного налогообложения коммерческого и некоммерческого секторов тормозит развитие последнего и прямо противоречит практике высокоиндустриальных стран.

В итоге сокращение налоговых льгот неизбежно приводит к повышению платы за обучение в негосударственном секторе образования, а, как следствие, и в секторе государственном для внебюджетных студентов.

В целях защиты прав тех, кто платит за образование, в начале сентября 2005 г. мною был внесён в Госдуму проект федерального закона № 213548-4 «О внесении изменения в пункт 3 статьи 4 Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 139-ФЗ «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса РФ и внесении изменения и дополнения в статью 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ», а также о признании утратившими силу актов законодательства РФ в части налогов и сборов».

Более того, чтобы увеличить «проходимость» законопроекта, пригласил в соавторы депутатов всех без исключения фракций Госдумы, а также членов Совета Федерации, в том числе его Председателя С. Миронова.

---

[741] См. главу 13

Законопроект требовал немедленного рассмотрения – до принятия бюджета 2006 г. Однако от правительства было получено отрицательное заключение, а Комитет по бюджету и налогам, несмотря на многочисленные требования автора ускорить парламентскую процедуру, вынес этот законопроект на пленарное заседание Госдумы лишь 18 апреля 2007 г. Нарушение регламента обосновывалось следующим аргументом: Комитет принял решение компенсировать утраченные льготы из бюджета, а если механизм не сработает, можно будет вернуться к законопроекту. Тем самым комитет подменил собой мнение Государственной Думы.

Рассказ о законопроекте позволю себе сопровождать цитатами из собственного выступления на пленарном заседании 18 апреля 2007 г.

«Хочу для обоснования… воспользоваться известной со школьных времен… системой доказательств, которая называется в геометрии доказательством от противного. Берусь утверждать, что действующая сейчас система налогообложения – это система ошибочная, чтобы не сказать – порочная. <…>

От действующей системы прямо страдают:

студенты негосударственных учебных заведений,

родители учащихся негосударственных школ и детей, посещающих дошкольные негосударственные учреждения,

больные, которые лечатся в негосударственных лечебных учреждениях,

люди, занимающиеся физической культурой и спортом в негосударственном секторе,

негосударственные научные организации и т.д. <…>

Мы часто критикуем негосударственные вузы, которые не создали собственной материальной базы <…>. Но спрашивается: кого наказывает действующая налоговая система? Именно тех, кто создал материальную базу. Им приходится платить налог на имущество и земельный налог, тогда как тем, кто ничего не создал, и платить ничего не приходится. <…>

Что касается потерь бюджета, то говорить об этом просто смешно… Потери Стабилизационного фонда при падении курса доллара процентов на 12 уже составляют под 400 миллиардов рублей. Думаю, Генеральная прокуратура скоро может предъявить правительству и большинству Государственной Думы обвинения по статье Уголовного кодекса о нецелевом использовании бюджетных средств в особо крупном размере. По сравнению с этим то, что мы предлагаем, — просто детская забава. <…>

Глубоко убеждён, что … вся политика российская, в том числе и налоговая политика, должна ориентироваться не на уменьшение, а на умножение человеческого потенциала. Другого пути в будущую цивилизацию у нас просто нет»[742].

После короткой дискуссии за законопроект о льготе по налогу на имущество для образования, медицины, науки, культуры, физкультуры, спорта и других социальных организаций проголосовали лишь:

«Народная воля» – 100%;

КПРФ – 97,9%;

«Родина» – 30%[743];

независимые – 39%;

«Единая Россия» – 0%;

ЛДПР – 0%.

Работа по подготовке законопроектов, направленных на восстановление налоговых льгот для образовательных учреждений, была продолжена автором в Госдуме пятого созыва совместно с членами экспертного Совета по негосударственному образованию при профильном комитете.

Проект федерального закона о приравнивании педагогов к госслужащим

Многие годы профсоюз работников образования и науки требовал от парламента принятия закона, приравнивающего педагогических работников к государственным служащим по оплате труда и социальным гарантиям. Эта инициатива была поддержана несколькими десятками региональных законодательных органов. Правда, ни один из них собственного законопроекта не внёс, ограничившись моральными пожеланиями в адрес федеральной власти. В разработке нескольких версий законопроекта на эту тему довелось

---

[742] Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы от 18.04.2007

[743] С учётом того, что лидер партии дал согласие стать соавтором данного законопроекта, столь низкий результат является труднообъяснимым

принимать участие и автору. Однако ни один из них на пленарное заседание Думы вынесен не был: правительство неизменно высказывалось против, а авторы законопроектов пытались найти компромисс.

Группа депутатов Госдумы четвёртого созыва, представлявших фракции «Родина» и КПРФ (Виноградов Б., Плетнёва Т., Бабаков А., Рогозин Д., Савельев А.), избрала другой путь, предложив вместо специального законопроекта «О статусе педагогического работника» проект ФЗ «О внесении изменений в статью 54 Закона РФ «Об образовании». Идея, однако, осталась прежней: приравнять зарплату и пенсионное обеспечение педагогов к денежному содержанию и пенсионному обеспечению государственных гражданских служащих.

Несмотря на юридико-технические недостатки[744], несмотря на высокую «цену» законопроекта (по расчётам авторов, 444 млрд. рублей в год), убеждён: идея представляется вполне реальной. Напомню: в СССР самую высокую официальную зарплату получал не Генеральный секретарь ЦК КПСС, но Президент Академии наук; зарплата профессора (500 рублей) равнялась зарплате депутата Верховного Совета; зарплата доцента – зарплате первого секретаря райкома КПСС[745]. Аналогичным образом и в США зарплата фул-профессора вполне сравнима с зарплатой конгрессмена – обе профессии требуют высокой квалификации и значительной самоотдачи. В современной же России зарплата депутата Госдумы или члена Совета Федерации примерно в 7 раз выше бюджетных доходов профессора (при одной ставке).

Как уже отмечалось, в последние годы значительно ослабло давление на власть со стороны образовательного сообщества, включая его наиболее сильные организации: профсоюз народного образования и науки и Союз ректоров. Настоящей кампании цивилизованного лоббизма в поддержку законопроекта организовано не было. Из числа субъектов Российской Федерации, в своё время требовавших от Госдумы принятия закона, его официально поддержали лишь 11 региональных парламентов и 19 высших исполнительных органов государственной власти субъектов России; выступили против него, соответственно, 8 и 16.

В итоге 24 ноября 2006 г. за законопроект проголосовали:

«Родина» – 100%;

КПРФ – 76,1%;

ЛДПР – 58,8%;

«Единая Россия» – 0%.

Попытки автора предусмотреть средства на соответствующий законопроект при обсуждении федерального бюджета на 2008 - 2010 гг. завершились неудачей.

Проект федерального закона «О дополнительных гарантиях прав граждан на общедоступное и бесплатное… образование»

Стремясь хотя бы отчасти преодолеть последствия ФЗ № 122 (о «монетизации»), а заодно и заявить в систематизированной форме социально ориентированную позицию в образовательной политике, автор предложил Государственной Думе законопроект «О дополнительных гарантиях прав граждан на общедоступное и бесплатное среднее (полное) общее и начальное профессиональное образование и бесплатное на конкурсной основе среднее и высшее профессиональное образование».

Коротко этот законопроект можно было бы назвать законом об «антимонетизации» образования, а его основное содержание сводилось к пяти сюжетам.

Во-первых, в противовес линии на сокращение бюджетных учебных мест в вузах, законопроект требовал увеличения числа этих мест к 2012 г. не менее, чем до показателей

---

[744] Например, положение о пенсионном обеспечении педагогов на уровне госслужащих следовало бы записать не в 54, но в 55 статью Закона РФ «Об образовании», а ещё точнее – непосредственно в федеральное пенсионное законодательство

[745] Подробнее см. главу 1

советского периода – 220 студентов на 10 тыс. населения. «Защитный» смысл этого предложения для студентов из семей с низкими и средними доходами очевиден.

Во-вторых, как помнит читатель, до «монетизации» в России действовал Федеральный закон от 16.05.1995 № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию». Он предусматривал, в частности, что передача этих учреждений с бюджета на бюджет может выполняться только по согласованию органов власти разных уровней и с учётом мнения трудовых коллективов[746].

После того, как закон о моратории оказался в числе отменённых с помощью ФЗ № 122, в 2005 г. с федерального бюджета на бюджеты регионов без согласования с ними были переданы около половины средних специальных учебных заведений (ссузов) и около 90% учреждений НПО. Последствия такого шага в разных субъектах РФ оказались неоднозначными, вплоть до закрытия части ПТУ.

С учётом правоприменительной практики, внесённым мною законопроектом было предложено восстановить положение закона «о моратории»: передавать учебные заведения от одного уровня власти к другому разрешалось только по взаимному согласию, принимая во внимание позицию коллектива учреждения.

В-третьих, тот же закон «о моратории» разрешал исполнительной власти ликвидировать любое образовательное учреждение только с согласия власти законодательной:

- закрыть федеральный вуз позволялось лишь с разрешения Госдумы и Совета Федерации либо их профильных комитетов;
- региональное ПТУ – с согласия законодательного органа региона;
- сельскую школу – с разрешения районного представительного органа и т.д.

Предложенный мною законопроект должен был восстановить положение о запрете ликвидации учебных заведений без согласия органов законодательной власти и, тем самым, защитить право на образование детей и студентов, а также право на труд – для педагогов.

В-четвёртых, в ответ на предложение министра образования и науки А. Фурсенко ввести в стране частично платную школу, «озвученное» в Совете Федерации в ноябре 2005 г. (позднее министр от него отказался), мною было предложено зафиксировать в законе «Об образовании» годовое количество учебных часов, которое должно оплачиваться в школе из государственного или местного бюджетов и не может быть сокращено: при шестидневной рабочей неделе – не менее 11 500, при пятидневной – не менее 10 500 учебных часов.

Попросту говоря, идея сводилась к тому, чтобы не дать вытеснить бесплатные уроки платными факультативами, что фактически происходит во многих школах[747].

Наконец, в-пятых и, быть может, главное – запрет на скрытую приватизацию образования. Законопроект требовал запрета не только на приватизацию государственных и муниципальных образовательных учреждений, но и на их перевод в другие организационно-правовые формы. Говоря прямо – предполагал изъятие образования из сферы действия ФЗ «Об автономных учреждениях»[748].

Процитирую самого себя по стенограмме пленарного заседания Госдумы от 13 декабря 2006 г.: «Уважаемые коллеги! Это законопроект сложный. Можно <…> утверждать, что он идёт против течения современной образовательной политики России <…>. Но, на мой взгляд, намного больше оснований утверждать прямо противоположное: это российская образовательная политика в последнее время идёт против мирового течения. А мы хотим обеспечить её движение именно туда, куда движутся наиболее развитые страны.

---

[746] Подробнее см. главу 8

[747] Как позднее выяснилось, эта защитная норма оказалась бы весьма кстати при переходе на подушевое финансирование, который во многих регионах вынуждает школу сокращать объём бесплатных занятий

[748] См. § 1 главы 13

Кстати, недавно я услышал от министра финансов <…> заявление о том, что Россия будет участвовать в финансировании мероприятий программы «Образование для всех» в развивающихся странах Азии, Африки, Латинской Америки. Очень хотелось бы, чтобы и в России тоже!».

Тем не менее, за законопроект о дополнительных гарантиях права граждан на образование 13 декабря 2006 г. проголосовали:

КПРФ – 100%;

«Народная воля» – 100%;

ЛДПР – 94,1%;

«Родина» – 92,9%;

«Единая Россия» – 1,6% (5 депутатов – один из высоких для данной фракции результатов).

Тем самым «партия власти» в очередной раз продемонстрировала свои подлинные намерения в образовательной политике: продолжить контрреформу образования, шаг за шагом сокращая в этой области и свободу, и социальные гарантии.

* * *

Таким образом, несмотря на отсутствие официально рассчитанного рейтинга, приведённые в настоящем разделе, а также в других разделах работы, голосования по ключевым законам, законопроектам и поправкам в Госдуме четвёртого созыва в целом подтверждают тенденции, проявившиеся в думах прежних созывов[749], а именно:

- наиболее последовательную позицию в защиту права граждан на образование и образовательной системы страны занимала фракция КПРФ;
- второе место по результатам голосований принадлежало фракции «Родина», превратившейся затем в «Справедливую Россию». Причём само это превращение, связанное с изменением статуса партии в направлении от относительной оппозиции ко второму эшелону «партии власти», привело к ухудшению в целом результатов голосований по вопросам образования и понижению уровня его поддержки;
- позиция фракции ЛДПР отличалась крайней нестабильностью и менялась даже в течение прохождения через парламент одного и того же законопроекта. Несмотря на отдельные «всплески социальности», несмотря на то, что лидер ЛДПР чрезвычайно активно работает с молодёжью и пытается сформировать соответствующий имидж, в абсолютном большинстве случаев по значимым вопросам ЛДПР голосовала вместе с «Единой Россией». Всё это не позволяет отнести партию ни к защитникам образования, ни, тем более, к образовательно-политической оппозиции;
- фракция «Единая Россия» последовательно поддерживала элитаристский курс образовательной политики и контрреформы образовательного законодательства, причём не только (и не столько) по причине правых политических взглядов большинства её членов, но в силу самой политической роли партии и фракции как «приводного ремня» исполнительной власти.

[749] См. следующий параграф

§ 5. Краткие выводы

Приведённые выше данные позволяют сделать следующие выводы.

1. На протяжении всего периода исследования результаты голосований депутатских политических объединений в Госдуме второго, третьего и четвёртого созывов непосредственно зависели от их (объединений) места в партийной системе, включая два основных структурирующих эту систему фактора:

а) отношение к вопросу о социальной справедливости – чем правее фракция, тем, как правило, хуже она голосовала в поддержку образования;

б) принадлежность к правящему блоку либо политической оппозиции – оппозиция голосовала за образование лучше, чем правящий блок.

2. Для образовательной политики российских партий и политических движений в первое постсоветское десятилетие характерен следующий парадокс: на уровне деклараций (программ, предвыборных платформ и т.п.) образованию гораздо больше внимания уделяли партии и движения правой ориентации, тогда как реально, в доступной для них форме парламентских голосований, гораздо более поддерживали образование фракции и группы левого направления. Активная разработка соответствующих программ представителями левопатриотической оппозиции началась с 2002 г. В целом поддержка социально ориентированных законов в области образования в Госдуме второго и третьего созывов нарастает в левой части политического спектра и убывает в правой.

3. Депутатские объединения, представляющие «партию власти», голосовали почти исключительно за законопроекты, поддержанные президентом и правительством. Так, определяя свою позицию, фракция НДР во второй Госдуме прежде всего исходила из провозглашаемого правительством В. Черномырдина принципа экономии государственных расходов, в том числе и за счёт образования. В результате фракция имела самый низкий рейтинг поддержки образования (42,3%) среди всех депутатских объединений и занимала по этому показателю последнее место.

Аналогичным образом, фракция «Единство» в Госдуме третьего созыва за 2001 г. из 26 голосований по социально ориентированным законам в области образования лишь трижды имела показатель выше 50%: при голосовании предложенных правительством изменений и дополнений в федеральные законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а также при принятии во втором и третьем чтениях Федерального закона «О дополнительном образовании», который был поддержан правительством, однако затем неожиданно получил вето президента. Напротив, в 21 случае результаты голосований фракции были отрицательными. В итоге у неё оказался самый низкий среди всех депутатских объединений рейтинг поддержки образования, причём за 2000 - 2002 гг. «Единство» осталось единственной фракцией с отрицательным рейтингом[750].

Продолжая традиции предшественников, фракция «Единая Россия» в IV Госдуме также практически единодушно поддерживала любые предложения правительства и, напротив, отклоняла направленные на развитие образования депутатские и региональные инициативы. В числе последних оказались такие важные для системы образования законопроекты, как «О дополнительном образовании», «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)», «Об издании учебной литературы и обеспечении её доступности», законопроект «О дополнительных гарантиях прав граждан на общедоступное и бесплатное среднее (полное) общее и

[750] Мимоходом отметим, что утверждения представителей партии «Единая Россия», согласно которым эта партия является правящей с 2004 г., мягко говоря, не соответствуют действительности, причём дважды. С одной стороны, «Единая Россия» – прямой преемник «Единства», выступавшего и в Госдуме третьего созыва основой правительственного блока (оппоненты именовали его «кремлевской шестёркой», имея в виду шесть депутатских объединений). С другой стороны, «Единая Россия» и в настоящее время представляет собой не правящую партию в евро-американском смысле слова, но лишь «приводной ремень» властвующей бюрократии и её политического руководства

начальное профессиональное образование и бесплатное на конкурсной основе среднее и высшее профессиональное образование» и др.

4. Фактор электоральных предпочтений думских фракций является производным от фактора их общей политической ориентации и наиболее явно проявляется при анализе не средних результатов голосований, но голосований по отдельным законам и законопроектам. Наряду с другими, этот показатель объясняет, например, неустойчивость и противоречивость позиции по интересующему нас вопросу фракции «Яблоко» в Госдуме второго и отчасти третьего созывов. Претендуя на роль выразителя интересов широких слоев интеллигенции, в том числе педагогической, и заявляя об оппозиции к правительственному курсу, партия и её фракция не могли не учитывать доминирующих общественных настроений. Вместе с тем либеральная по своей сути экономическая платформа партии (прежде всего, в Госдуме второго созыва) сближала её с проправительственными фракциями.

Отсюда осознанная или неосознанная тактика голосования за законопроекты, направленные на поддержку предполагаемого электората партии (в том числе относимого ею к среднему классу), но отказ от голосования по законопроектам, этого электората не затрагивающим, т.е. направленным на поддержку групп населения с низкими доходами, не относящимся к интеллигенции.

Так, в Госдуме второго созыва фракция «Яблоко» отдала 88,6% голосов за повышение ставок и окладов работникам образования, однако лишь 15,9% голосов за установление льгот на проезд в междугородном транспорте для детей из семей с душевым доходом ниже прожиточного минимума. Точно так же, в Госдуме третьего созыва эта фракция дружно поддержала предложение о предоставлении отсрочки от призыва на военную службу мужчинам, работающим в городских школах (94,4% голосов), а также о сохранении для всех образовательных учреждений льготы по налогу на прибыль (88,9%). Однако, когда предполагаемый электорат «Яблока» затрагивался в меньшей степени, итоги голосования фракции оказывались иными. Например, лишь 1 голос во фракции (5,3%) получила поправка о целевом выделении на социальные стипендии для малообеспеченных студентов 4,5 млрд рублей в бюджете 2002 г.

Как представляется, фактор электоральных предпочтений является существенным и при объяснении следующих результатов голосований фракции «Единая Россия» в Госдуме четвёртого созыва:

- 7 июля 2004 г. – Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», сохранивший льготы государственным чиновникам и увеличивший зарплату наиболее высокопоставленным из них – «за» 98%;
- 3 августа 2004 г. – закон «о монетизации» (будущий ФЗ от 22.08 2004 № 122), ликвидировавший или сокративший льготы для десятков миллионов граждан страны – «за» 97%;
- 24 ноября 2006 г. – законопроект «О внесении изменений и дополнений в статью 54 Закона РФ «Об образовании», предполагавший приравнивание педагогических работников к государственным чиновникам по оплате труда и социальным гарантиям – 0%[751].

5. В Государственной Думе второго и третьего созывов большое влияние на позиции депутатских объединений оказывали организационно-политические факторы, что ярко проявлялось при сопоставлении результатов голосований политических фракций, с одной стороны, и депутатских групп – с другой. При прочих равных условиях в случае решения о поддержке соответствующего закона или законопроекта результаты голосования фракции, как правило, оказывались выше, чем у депутатской группы. Это достигалось за счёт более высокой посещаемости пленарных заседаний Государственной

[751] Примечательно, что при голосовании слушателей радио «Эхо Москвы» 2 декабря 2006 г. 97% позвонивших согласились с утверждением о том, что партия «Единая Россия» выражает интересы государственной бюрократии, и лишь 3% признали, что она выражает интересы большинства народа

Думы депутатами фракций либо в результате централизованного управления их карточками, а также за счёт более высокого индекса групповой сплоченности во фракциях по сравнению с группами.

Организационно-политические факторы вносили существенные коррективы в отмеченную выше корреляцию между степенью политической левизны депутатского объединения и поддержкой им законов в области образования. Так, в Госдуме второго созыва депутатская группа «Народовластие» (не менее левая и не менее оппозиционная, чем Аграрная группа) при более высокой дисциплине могла бы иметь значительно лучшие показатели голосований в среднем по законам в поддержку образования. Есть основания полагать, что отставание группы «Российские регионы» от фракции «Яблоко» в Думе второго созыва также объясняется не более правой политической ориентацией, но, скорее, организационно-политическими факторами

В Госдуме четвёртого созыва, где депутатские группы были ликвидированы и сохранились только фракции (неприсоединившихся депутатов группой считать нельзя), организационно-политические факторы стали играть заметно меньшую роль и сказывались, главным образом, в виде дисциплины посещения пленарных заседаний. Например, поздно вечером либо к концу заседаний по пятницам не все фракции имели в зале достаточное количество депутатов для того, чтобы использовать все карточки для голосования[752].

6. Серьёзное влияние на образовательную политику фракций в Четвёртой Государственной Думе оказало радикальное изменение позиции Комитета по образованию и науке: из профильного комитета, лоббирующего отраслевые интересы, этот орган превратился фактически в структуру политическую, выполняющую команды партийного центра[753].

7. Общие показатели уровня поддержки образования депутатами парламента заметно снизились в Четвёртой Государственной Думе, что особенно ярко проявилось при принятии ФЗ от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (о «монетизации»), ФЗ от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и др. Падение этого уровня связано с усилением «вертикали власти» и с созданием в стране многопартийной системы с монопольно господствующей партией, что во многом обусловило начавшийся с 2004 г. процесс контрреформирования образовательного законодательства.

Выходя за рамки обозначенного периода исследования, отметим: в Госдуме пятого созыва, несмотря на позитивные в личностном плане изменения в руководстве профильного комитета, в целом этот процесс продолжился, хотя и был связан, главным образом, не с новыми сюжетами, но с завершением сюжетов, заданных правительством и парламентским большинством в Госдуме четвёртого созыва.

---

[752] Иногда в результаты голосования вмешивался «его величество случай». Так, 29 июня 2007 г. в Государственную Думу прибыл Президент Республики Венесуэла Уго Чавес. На встречу с ним по предложению руководства отправились все депутаты фракции КПРФ. Одновременно на пленарном заседании Думы рассматривался во втором чтении первый вариант бюджета на 2008 - 2010 гг. Позднее в течение 2008 г. этот бюджет был пересмотрен трижды, что сделало многочисленные заявления правительства о стабильности трёхлетнего бюджета просто юмористическими. Однако в данном случае речь о другом.

В течение почти месяца автор этих строк совместно со своими помощниками готовил поправки к трёхлетнему бюджету по всем ключевым вопросам образовательной политики и защиты детства, а также по многим вопросам политики социальной (размер пенсий, ветеранские льготы для лиц с большим трудовым стажем, компенсации ущерба репрессированным, поддержка детей-сирот войны и т.п.). Однако по описанной выше причине в момент обсуждения бюджета депутатов КПРФ в зале оказалось лишь двое: О. Смолин и Н. Останина. Понятно, что вдвоём удавалось использовать лишь около 30% всех депутатских карточек фракции. В итоге КПРФ и при этих голосованиях сохранила лидерство, однако если бы рассчитывался сводных рейтинг, у лидирующей фракции он оказался бы значительно сниженным.

[753] Ситуация в профильном Комитета Госдумы пятого созыва описана автором в статье «Григорий Балыхин настроен на сотрудничество. Думские образовательные перспективы: оптимистический пессимизм», размещённой в приложении к настоящему изданию.

Глава 15. Российские образовательные реформы в международном контексте

§ 1. Российская концепция модернизации образования и европейский опыт

Современный период развития человечества описывается многими специалистами как переходный от индустриального общества к постиндустриальному (информационному, «обществу профессионалов», «обществу знаний», «обществу образования» и т.д.). Эпохальные изменения вызваны, в первую очередь, развитием коммуникационных систем и новейшими способами передачи знаний[754]. Естественно, что базой для подготовки субъектов будущего информационного общества является система образования. Примечательно, что в последние десятилетия XX – начале XXI в. во многих странах мира отмечаются существенные перемены в сфере образования, которые имеют явно выраженный реформистский характер.

Изменения связаны прежде всего с трансформацией роли образования как основного социального института. Сохраняя по-прежнему функции связующего звена между поколениями и транслятора социально-культурного опыта, а также одной из областей массовой занятости как взрослого, так и особенно молодого населения, образование приобретает принципиально новое качество. Оно становится важнейшей сферой формирования и воспроизводства нового типа работника, требующегося в условиях информационного общества, сферой соединения научной и практической деятельности. При этом в условиях перехода к новейшей цивилизации роль образования особенно важна, поскольку оно выступает не столько как потребитель средств общества, сколько как творец важнейшего ресурса его развития – высококвалифицированного, творческого работника.

Переходный характер периода, переживаемого большинством стран мира, во многом обусловил изменения, происходящие в системе образования и затронувшие буквально всего его компоненты – идеологию, структуру управления, содержание и качество обучения, систему ресурсного, в т.ч. финансового, обеспечения и др.

Авторы одного из аналитических обзоров мировых реформ образования выделяют три основные тенденции в этом процессе:

1) децентрализация и демократизация управления;

2) расширение автономии учебных заведений с одновременным усилением их подотчётности обществу;

3) переход к рыночным моделям организации, управления и финансирования образования[755].

К ним следовало бы добавить четвёртую и, быть может, главную – развитие электронного обучения (e-learning), которая будет рассмотрена в специальном разделе настоящей главы.

Соглашаясь в целом с наличием обозначенных авторами обзора направлений в образовательной политике разных стран мира, стоит отметить, что не все они могут претендовать на роль общемировых. Так, в частности, опыт Соединённых Штатов Америки и Великобритании 1980 - 1990 гг. свидетельствует о нарастании центростремительных тенденций в управлении системой образования. В ряде стран происходит, скорее, отказ от рыночных механизмов регулирования образования и внедрение элементов социального проектирования, государственного или общественного управления и т.п. Более того, Доклад Международной комиссии по образованию для

---

[754] Подробнее см. главу 1.

[755] Реформы образования: Аналитический обзор. / Под ред. В.М. Филиппова. М.: Центр сравнительной образовательной педагогики. М., 2003. С. 5.

XXI века прямо говорит: «образование является общим благом, регулирование которого не следует отдавать во власть простых рыночных механизмов»[756].

Не вступая в масштабную дискуссию относительно главных тенденций реформирования образования в мире, выделим направление изменений в этой сфере, которое представляется нам магистральным в индустриально развитых странах – **демократизация образования**. Демократизация в системе образования проявляется в самых разных её структурных элементах и различным образом: самоуправление учащихся; привлечение общества к управлению и определению содержания образования; создание общеобразовательной школы, доступной и обязательной для всех; расширение возможностей получения высшего образования для представителей не только среднего, но и низшего (по западным меркам) классов; отказ от прежнего академизма, проявлявшегося как «натаскивание» на предмет, и вместо передачи готовых знаний – обучение методам их поиска и т.д.

Попытаемся выделить вслед за авторами ряда специальных аналитических обзоров[757] некоторые важнейшие аспекты образовательных реформ в развитых странах мира, разделив их на четыре направления, и в сравнении с ними посмотреть, как изменяется российское образование. При этом в данном случае сопоставление целесообразно производить без учёта аксиологических аспектов проблемы, т.е. не по принципу «лучше или хуже», но по формальному критерию совпадения или несовпадения тенденций образовательной политики.

1.1. Структура и управление системой образования

1. Чёткое разграничение функций и ответственности между различными уровнями управления образованием – муниципальным, региональным, общегосударственным.

Последние преимущественно сосредоточиваются на выработке стратегии и политики развития образования, обеспечении и координации ресурсов, тогда как иные функции делегируются низшим эшелонам власти. При этом система управления образованием может двигаться либо в сторону централизации (Великобритания), либо в сторону децентрализации (Франция) в зависимости от распределения полномочий между уровнями власти в предыдущий период. Однако, независимо от тенденции реформирования управленческих схем, в большинстве стран государство сохраняет основную ответственность за состояние образования и играет определяющую роль в его развитии.

Если обратиться к опыту постсоветской России, то ряд принятых в первое десятилетие XXI в. законодательных инициатив[758] фактически демонстрирует ту же тенденцию. Происходит перераспределение зон ответственности за среднюю школу,

---

[756] Делор Ж. Образование: сокрытое сокровище. Доклад Международной комиссии по образованию для XXI века. Изд-во ЮНЕСКО, 1996. – С. 41.

[757] См., например: Вульфсон Б.Л. Стратегия развития образования на Западе на пороге XXI века. М., Изд-во УРАО, 1999; Полат Е.С. Основные направления развития современных систем образования // http://www.1september.ru/~dec/polat.htlm; Реформы образования: Аналитический обзор. / Под ред. В.М. Филиппова. М.: Центр сравнительной образовательной педагогики, 2003; Реформы образования в современном мире: глобальные и региональные тенденции / Н.М. Воскресенская, Б.Л. Вульфсон, О.И. Долгая и др. М.: Изд. Российского открытого ун-та, 1995.

[758] «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в части обеспечения системности и согласованности законодательных норм, касающихся статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышения эффективности государственной политики, стабилизации межбюджетных отношений)», «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования образовательных учреждений», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.

начальное и среднее профессиональное образование. Усиливается роль регионального уровня власти, который, с одной стороны, стал ответственным за финансирование общеобразовательной школы (вместо муниципалитета), а с другой – за ПТУ и ссузы (вместо Федерации). Одновременно федеральный центр избавляется от целого ряда полномочий в области образования, передавая в регионы ответственность за их реализацию[759].

При этом федеральные органы управления образованием не демонстрируют каких-либо новаций, особенно в части координирующих функций.

2. Перенос акцентов деятельности управленческих структур с административно-организационных вопросов на проблемы качества обучения и научно-исследовательской работы.

Таким образом в развитых странах Европы вырабатывается система быстрого реагирования института образования на изменяющиеся запросы общества, а также поддержания высокого качества обучения.

Несомненно, отечественная управленческая элита на вербальном уровне демонстрирует характеризуемый аспект реформирования системы образования. Разговоры о повышении качества образования постоянно ведутся на разных уровнях, вплоть до руководителей субъектов Федерации, Министра образования и науки, Президента России. Усиливаются они обычно после обнародования результатов очередных международных сравнительных исследований учащихся (как, например, PISA). При этом можно отметить две особенности проявления данного направления реформирования образования в России:

- административно-организационные функции отечественной бюрократии не только не сокращаются, но по многим параметрам, напротив, расширяются[760];
- вопросы качества научно-исследовательской работы остаются вне поля её зрения.

3. Превращение системы финансирования образования в мощный экономический механизм управления.

Это проявляется в разных странах через введение финансирования многоканального (общегосударственный, региональные и муниципальные бюджеты, плата за обучение, доходы от иных услуг и др.), в том числе адресного (для учащихся школ и студентов вузов), замену стипендий и грантов гарантированными государством студенческими займами, установление налоговых льгот для образования и др.

Многоканальное финансирование образования за счёт бюджетов различных уровней, инвестиций юридических лиц и средств граждан представляет собой общую тенденцию для всех более или менее развитых стран. Однако если в Западной Европе расширение внебюджетных источников финансирования образования, как правило, осуществляется на фоне увеличения или, как минимум, стабильности бюджетных расходов, то в России ситуация долгое время была прямо противоположной[761].

В подобных условиях многоканальное финансирование образования превращается в собственную противоположность – в попытку заменить бюджетные средства инвестициями граждан.

В России федеральные управленческие структуры явно пытаются реализовать идею «деньги для образования как способ управления им», однако не учитывая общемировых тенденций. Так, если на Западе, как уже отмечалось, многоканальное финансирование учреждений образования складывается из средств, выделяемых государственным, региональными и муниципальными бюджетами, филантропическими,

---

[759] Подробнее см. § 1 главы 9 настоящего издания.

[760] Знакомый директор сельской школы, исполнявший эти функции в советское и постсоветское время, убеждён, что за последние 20 лет школьный документооборот вырос приблизительно в 100 раз. Когда автор этих строк, выступая перед 200 директоров-членов Академии творческой педагогики, высказал мнение, что такая оценка представляет собой явное преувеличение, директора дружно возражали.

[761] См. § 3 главы 1 настоящего издания

религиозными и предпринимательскими структурами, доходов от коммерческой деятельности учебных заведений, платы за обучение и др., то в нашей стране оно понимается, прежде всего, как привлечение, помимо государственных, средств отдельных граждан, т.е. родителей учащихся и студентов. Тем самым, так называемые теневые деньги, затрачиваемые на обеспечение доступа к профессиональному образованию, власть пытается вывести «на свет». Однако на деле это приводит лишь к увеличению объёма личных средств граждан, затрачиваемых на получение образования (в частности, за счёт уплаты налогов образовательными учреждениями).

Если говорить о поддержке студентов в период обучения, то финансовую помощь получают далеко не все (в государственных вузах современной России – лишь отличники, дети из семей с низкими доходами, сироты и инвалиды), причём даже суммарные размеры академической и социальной стипендий не обеспечивают прожиточного минимума. Идея государственного именного финансового обязательства (ГИФО), много лет обсуждаемая в педагогических и административных структурах, рассматривается как денежный взнос учащегося (первоначальный или единовременный) на этапе поступления в учебное заведение, но никак не средство его поддержки во время учёбы.

В целом можно сделать вывод, что в России финансирование образования превращается в «рычаг» управления им, но с использованием механизмов, противоположных практике индустриально развитых стран.

4. Предоставление налоговых льгот учреждениям и инвесторам образования.

В большинстве развитых стран некоммерческие образовательные организации либо не платят налогов, либо пользуются широкими налоговыми льготами[762]. Например, в США налогами не облагаются доходы образовательных учреждений от основной (образовательной) деятельности. В Южной Корее государственные образовательные учреждения не платят налогов вовсе, а негосударственные – в части доходов, реинвестируемых в образовательный процесс (последняя формулировка практически тождественна норме Закона РФ «Об образовании» в редакциях 1992 и 1996 гг.).

В России аналогичное положение существовало не только во времена плановой экономики, но и в период досоветский, а также на протяжении более 10 лет постсоветского периода. Однако в начале XXI в. в налоговой политике российского Президента, правительства и парламентского большинства, в том числе в отношении образования, возобладали два стратегических принципа, точнее, две идеологемы:

1) во имя борьбы с криминалом необходимо ликвидировать все налоговые льготы;

2) в отношении уплаты налогов все юридические и физические лица должны быть поставлены в одинаковые условия (так называемое равенство субъектов налогообложения).

Правительство и парламентское большинство многократно отвергали аргументы автора о том, что не может быть налогового равенства между теми, кто учит детей, и теми, кто производит алкоголь; между медицинскими учреждениями и табачными компаниями; между музеем и нефтяной монополией и т.п.

Отмена налоговых льгот нанесла российскому образованию удар двоякого рода. С одной стороны, уменьшилась его финансовая поддержка. Так, уже в 2002 г., когда началось действие Налогового кодекса, потери образовательных учреждений, по данным Министерства образования России, составили около 3,5 млрд. рублей, т.е. 4,3% расходов федерального бюджета на эти цели. В дальнейшем налоговые выплаты образовательных учреждений ежегодно росли, причём у некоторых государственных вузов они превзошли объём бюджетного финансирования. С другой стороны, в течение некоторого времени оказалась подорванной предложенная правительством и поддержанная профильным парламентским комитетом концепция создания в учебных заведениях попечительских советов: в условиях, когда почти четверть доходов учебного заведения от

[762] Автор имел возможность лично в этом удостовериться, посетив в составе делегаций парламентских комитетов более десятка таких государств, включая Южную Корею, Германию, Великобританию и США

благотворительности могли быть изъяты в виде налога на прибыль, число спонсоров, естественно, оказалось крайне незначительным[763].

Кроме того, во многих странах установлены специальные налоги, средства от которых напрямую идут в сферу образования («налог для образования»). Напротив, в России 1-процентный сбор на цели образования отменён в 1999 г.

В подобных условиях решение задачи наращивания внебюджетных инвестиций в образование со стороны юридических лиц, которую регулярно ставит правительство, представляется весьма проблематичным.

5. Обеспечение доступности образования различным социальным группам.

Финансовые механизмы обеспечения доступности образования в Западной Европе весьма разнообразны. В Германии и Франции – высокая доля бесплатных для граждан учебных мест в профессиональных образовательных учреждениях. Во Фландрии – общедоступность высшего образования и номинальная плата за него (в год – около одной минимальной месячной заработной платы). В Великобритании – оригинальное сочетание расширения платных начал в высшем образовании с предоставлением бесплатных учебных мест и социальных образовательных кредитов для студентов из семей с низкими доходами.

Во всех случаях налицо тенденция к расширению доступности образования. При этом порождена она соображениями не только моральными (справедливость) или идеологическими (превращение образования в общецивилизационную ценность), но, в первую очередь, экономическими. Политики индустриально развитых стран давно осознали, что войти в информационное общество смогут лишь те народы, которые обеспечат возможность получения качественного образования не только экономической и политической элите, но и самым широким слоям населения.

В постсоветской России и в этом отношении ситуация много сложнее. Как помнит читатель, в конце XX – начале XXI в. продолжалась активная борьба двух направлений в образовательной политике: элитарного и демократического, причём первое периодически берёт верх. Сторонники первого направления полагают, что качественное образование должно быть доступно людям с высокими доходами, в лучшем случае – ещё и с исключительными способностями. Сторонники второго направления уверены, что путь к образованию следует открыть всем, кто хочет и способен его получить, независимо от уровня материальной обеспеченности. Более того, чтобы право на образование было действительно равным, в период его получения необходимы меры государственной поддержки для инвалидов, сирот, для бедных и малообеспеченных.

Если в 1990-х гг. и в начале XXI в. эта борьба происходила между правительством и парламентом, то в настоящее время, главным образом, между различными партиями и их парламентскими фракциями, но и внутри думского Комитета по образованию.

Как отмечалось в предыдущих разделах, в постсоветские годы проявлениями элитарной тенденции были, в частности, следующие программы и предложения известных политиков, занимавших высокие должности в структуре исполнительной власти:

- массовая приватизация образования (такого опыта не знают ни Западная Европа, ни страны с переходной экономикой);
- закрытие от 1/3 до 4/5 высших учебных заведений;

---

[763] Впоследствии в статье 251 Налогового кодекса в перечне доходов, не учитываемых при определении налоговой базы, появилась следующая запись:

1. При определении налоговой базы не учитываются следующие доходы: <…>

22) в виде имущества, безвозмездно полученного государственными и муниципальными образовательными учреждениями, а также негосударственными образовательными учреждениями, имеющими лицензии на право ведения образовательной деятельности, на ведение уставной деятельности

• финансирование образования (либо всех уровней, либо только высшего и среднего профессионального) посредством образовательных ваучеров, покрывающих лишь часть расходов на обучение;

• введение для всех обучающихся платы за услуги, не связанные прямо с образовательным процессом (коммунальные расходы и т.п.);

• изменение статуса образовательных учреждений на организации, что может привести к их банкротству и последующей массовой приватизации.

Хотя парламентским комитетам до начала работы Госдумы четвёртого созыва удавалось блокировать большинство этих предложений с помощью федеральных законов и поправок к ним, результаты новейшей российской образовательной политики с точки зрения доступности образования гражданам весьма противоречивы. В качестве показателя расширения доступа к образованию можно рассматривать увеличение числа студентов на 10 тыс. населения с 220 в 1980 г. до 525 в 2007 г. Однако следует иметь в виду, что в 1980 г. бесплатными для граждан были все эти 220 учебных мест, тогда как в 2007 г. – только 201.

Противоположная тенденция – ограничение доступа к образованию вследствие нарастания социального неравенства – проявлялась в постсоветский период более ярко и в самых разнообразных формах, включая:

• сокращение почти в 2 раза на протяжении 1990-х гг. количества и процента детей, посещающих дошкольные образовательные учреждения;

• снижение в первой половине 1990-х гг. более чем на треть числа выпускников учреждений начального профессионального образования;

• высокую численность детей в возрасте от 7 до 18 лет, оказавшихся вне учебных заведений. По заявлениям официальных лиц, их количество в первой половине 1990-х гг. достигало 2 и даже 3,5 млн. человек.

Массив данных такого рода можно умножить без труда. Они свидетельствуют, что и в этом отношении российская образовательная политика постсоветского периода в целом расходилась с общецивилизационными тенденциями.

6. Изменение положения педагога.

Реформы в образовании невозможны, если не изменяется позиция людей, от которых зависит их проведение. Поэтому во многих странах ставятся (а отчасти и решаются) задачи совершенствования подготовки педагогов, повышения их социального статуса и улучшения условий труда через достойный уровень доходов, обеспечение качественной учебной и методической литературой, современными средствами коммуникаций, создание надлежащей культурной и экономической среды в школе, предоставление регулярных учебных отпусков или периодов отдыха.

Отечественная практика явно уступает в реализации названного направления модернизации. Хотя все концепции реформирования указывают на необходимость изменения системы подготовки и статуса педагога, дальше деклараций всё это не идёт. Социальный статус педагогического работника практически не меняется. В школе, как правило, остаются либо энтузиасты работы с детьми, либо те, кто по уровню способностей и инициативы не в состоянии найти более высокооплачиваемую работу. Положение можно было бы изменить путём обеспечения уровня доходов, сопоставимого если не с западными коллегами, то с работниками отечественной производственной сферы, обеспечения доступа к новейшим средствам связи и методической литературе, возможности повышать квалификацию и др.

Одновременно с этим учительство, особенно в крупных городах, потеряло прежний статус людей, уважаемых и ценимых обществом. Причём сами педагоги большие надежды возлагали на поддержанное многими законодательными собраниями регионов требование приравнять их по статусу к государственным служащим. Однако это требование не нашло отражения в законодательстве, а положение работников системы образования может оказаться весьма серьёзным фактором тормоза реформ в этой сфере.

7. Привлечение к управлению образованием общественных, в т.ч. профессиональных организаций.

Этот процесс в мире приобретает различные формы: возникают попечительские советы школ и вузов, консультативные советы при органах управления образованием, экспертные группы по проблемам, вводится общественная и профессиональная аккредитация учебных заведений и программ и др.

В России обозначенная тенденция проявляется на протяжении нескольких лет, главным образом, в виде дискуссий о характере управления образованием (государственный, государственно-общественный, общественно-государственный), а также в виде отдельных законопроектах[764]. Начиная с первой редакции Закона РФ «Об образовании» формируется нормативная база для привлечения общественности к управлению школами, прежде всего, через попечительские советы. Во многих регионах страны этот институт не только создан, но и довольно успешно функционирует. Что касается вузов, то в соответствии со статьёй 3 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», установлен принцип их автономии.

В целом, в России складывается практика привлечения к управлению образованием общественных объединений, но преимущественно на уровне профессионального образования и в форме объединений работодателей. После 2004 г. принято немало решений о включении бизнес-структур в формирование заказа на подготовку специалистов в системе профессионального образования. Однако говорить о серьёзном участии в этом процессе профессиональных ассоциаций и родительских организаций преждевременно.

1.2. Продолжительность обучения

1. Снижение возраста начала обучения в школе.

Во наиболее развитых странах начальным периодом обучения становится 5 - 6-летний возраст ребенка. При этом обозначенный стартовый образовательный возраст закреплён законодательно, а кое-где ставится задача уменьшения его на 1 - 2 года (например, в Великобритании).

Если говорить о России, то в экспериментальном порядке в стране ведётся обучение детей с 6-летнего возраста, однако лишь при строгом соблюдении ряда санитарных норм, включая организацию питания и отдыха. Практикующие психологи утверждают, что ребёнок готов к школе не ранее возраста 6,5 лет. Это нашло отражение в Законе РФ «Об образовании», в соответствии с которым «обучение детей в образовательных учреждениях, реализующих программы начального общего образования, начинается с достижения ими возраста шести лет шести месяцев при отсутствии противопоказаний по состоянию здоровья» (пункт 2 статьи 19).

На деле значительная часть российских школьников начинает своё образование в 7-летнем возрасте или даже чуть позже. Сказывается не только неспособность многих школ работать с детьми, не готовыми к обучению, в т.ч. в существующих условиях (отсутствие специальной мебели, полноценного горячего питания, игровых методик обучения и др.), но и желание родителей «продлить детство» своему ребёнку.

2. Увеличение продолжительности обязательного образования.

В индустриально развитых странах это происходит за счёт более раннего начала обучения и (или) путём прибавления дополнительного года в старшей школе. При этом растёт продолжительность и обязательного, и полного среднего образования. Так, по

---

[764] Например, проект федерального закона № 399898-3 «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (в части управления общеобразовательными учреждениями)», внесён депутатом Государственной Думы Шишловым А.В. 03.12.2003, отклонён в первом чтении 12.11.2004; а также закон от 01.12.2007 № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта», предполагающий участие работодателей в аккредитации.

подсчётам экспертов, в начале XXI в. в 169 странах мира период получения полного среднего образования составлял 12 лет, в 46 государствах – 13 лет[765].

В это же время в России происходили дискуссии (временами довольно бурные, но в последние годы ослабевшие) по вопросу о введении 12-летнего полного школьного образования, необходимость которого объясняется различными причинами, но, прежде всего, стремлением к «разгрузке» учащихся. Несмотря на существование концепции перехода на 12-летку, одобренной РАО и Министерством образования, в настоящее время решение этого вопроса отложено на неопределённый срок[766].

3. «Образование через всю жизнь».

Эта концепция позволяет осуществлять различные формы обучения безработных, лиц с ограниченными возможностями здоровья, пожилых людей. Соответственно, во многих странах Европы реализуются правительственные программы, предусматривающие целевое инвестирование средств в непрерывное профессиональное образование.

Несмотря на то, что лозунг «Образование через всю жизнь» прочно закрепился в документах ЮНЕСКО и ООН, российская политика в этом отношении крайне противоречива, а иногда осуществляется в противоположном направлении.

С одной стороны, в последние годы в стране созданы институты переобучения либо освоения новой квалификации для безработных граждан. Однако процесс этот вряд ли можно назвать системным или отвечающим реальным образовательным запросам обучающихся. В большинстве случаев речь идёт об освоении специальностей, необходимых для обеспечения элементарного заработка.

При этом, по данным социологов, работает по профессии не более 40% выпускников российских вузов. Остальные либо смиряются с необходимостью зарабатывать на жизнь вовсе не тем трудом, каким изначально планировали, либо пополняют ряды безработных. Но и трудоустройство по специальности не даёт никаких гарантий. Если в индустриальном обществе на повышение квалификации и получение опыта специалист имел в запасе годы, то у современного работника этого времени попросту нет.

С другой стороны, в России до сих пор не принят федеральный закон, обеспечивающий развитие сферы внешкольного образования и дополнительного общего образования взрослых. Напротив, в абсолютном большинстве развитых стран мира действуют законодательные акты «О дополнительном образовании детей», «О дополнительном образовании взрослых» и т.п. Как уже отмечалось, Россия попыталась пойти в том же направлении, с середины 1990-х гг. начав разработку соответствующих законодательных инициатив («О дополнительном профессиональном образовании», «О дополнительном образовании»), однако их принятие было заблокировано[767].

Между тем существовавшая в советский период достаточно эффективная система повышения квалификации, благодаря которой специалисты регулярно обновляли свой «профессиональный капитал», деградирует. Причин тому множество: недофинасирование, формализм, недоверие к традиционным институтам с их устаревшими методиками и др.

В итоге, как признал Президент РФ Д. Медведев, выступая на выездном заседании Президиума Госсовета 17 июля 2008 г. в Петрозаводске «*в Европе ежегодно проходят переподготовку и повышают квалификацию порядка 70 процентов активного населения, а у нас пока где-то до 10 процентов. Это очень мало*»[768].

---

[765] См.: Реформы образования. 2003. – С. 6.

[766] Заслуживает внимания тот факт, что 11-летний период получения полного среднего (общего) образования был установлен в принятом Госдумой в первом чтении проекте федерального закона «О государственном стандарте общего образования» (статья 7)

[767] Подробнее см. § 3 главы 8 настоящего издания.

[768] www.kremlin.ru/text/appears/2008/07/204252.shtml

1.3. Содержание образования и обеспечение его качества

1. Введение новых образовательных стандартов.

Дискуссия о стандартах образования стала общим место в мировой педагогической среде. Это вполне объяснимо как изменениями, связанными с переходом к информационному обществу, так и особой ролью, которую выполняет образование в таком переходе. Во многих странах введены и регулярно обновляются национальные образовательные стандарты – как комплекс чётко обозначенных нормативных требований к содержанию школьных учебных программ, т.е. обязательный минимум знаний и умений (компетентностей), которым должны овладеть все школьники данной страны.

Россия не осталась в стороне от попыток стандартизации образования. В 1992 г. Законом РФ «Об образовании» государство гарантировало гражданам «общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые» (пункт 3 статьи 5). В том же документе впервые говорилось об установлении государственных образовательных стандартов (статья 7), которые, в соответствии с дополнением к закону от 2002 г., должны были обновляться не реже, чем каждые 10 лет (пункт 5 статьи 7). В 2007 г. был принят ФЗ от 01.12.2007 № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта»[769].

Одновременно следует признать, что и до принятия данного закона и даже до полписания Министром образования В.М. Филипповым приказа № 1312 от 09.03.2004 «Об утверждении базисного учебного плана и примерных учебных планов для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования» в России фактически существовали стандарты общего образования на уровне утверждаемых Минобразования базисного учебного плана и примерных образовательных программ. Однако, характеризуя одну из общемировых тенденций реформирования образования, эксперты говорят не о наличии стандартов как таковых, но о введении новых. Очевидно, что в этом процессе, по крайней мере, в части среднего общего образования, Россия отстаёт от наиболее «продвинутых» государств мира.

При этом стандарты профессионального образования, в отличие от общеобразовательных, в России не требуют утверждения на законодательном уровне и регулярно обновляются постановлениями правительства (1993, 1998, 2004, 2008 гг.) после разработки соответствующими службами профильного министерства. Однако учёные и преподаватели-практики системы профессионального образования нередко высказывают мнение о том, что, в частности, вузовские стандарты остаются чрезмерно жёсткими и детализированными, а это мешает обновлению действующих образовательных программ.

2. Переход к дифференцированному (профильному) обучению.

На Западе первый (или первый и второй) цикл общего образования (в отечественной терминологии – неполная средняя школа) имеет унифицированную структуру: основные учебные предметы обязательны для всех учащихся и изучаются в одинаковом объёме. Проблема дифференциации обучения признаётся в отношении старших классов полной средней школы и решается по-разному: через стационарные отделения и секции (во Франции – гуманитарное, естественнонаучное, социально-экономическое, технологическое направления); через систему элективных (по выбору) предметов; через введение учебных профилей (в США – академический и практический),

[769] Подробнее см. § 4 главы 8 настоящего издания и § 5 главы 13.

через углублённое изучение отдельных предметов (Великобритания). При этом считается, что основная цель, которую выполняет дифференциация – подготовка молодёжи к сознательному выбору будущей профессии.

«Концепция модернизации российского образования», а равно и «Приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации» предполагают обязательную организацию в старшей школе профильного обучения. Причём профилизация увязывается с введением института единых экзаменов (ЕГЭ), а также с общей установкой на государственные образовательные стандарты, в т.ч. государственные стандарты профильного общего образования. Учебный план старшей ступени школы должен будет включать в себя три компонента: базовый (обязательный), профильный, элективный. Профили могут образовываться, в частности, из набора наиболее распространённых комбинаций предметов углублённого изучения.

Описанная ситуация с введением в России профильной старшей школы существует преимущественно на уровне проектировок и внедряется главным образом в порядке эксперимента. Причём по разным причинам – от неразработанности концепции и незакреплённости на уровне нормативных документов до отсутствия дополнительного финансирования на её организацию.

3 Акцентирование воспитательного компонента образования.

Система образования готовит новое поколение к вступлению в активную взрослую жизнь. Естественно, что помимо формирования багажа знаний, учебные заведения занимаются также и воспитанием гражданина. Во многих странах мира, начиная с 1990-х гг., признаётся необходимость наращивания этих усилий.

Что касается России, то её педагогическая система в советские времена имела большой опыт и традиции организации воспитательной работы в образовательных учреждениях, который в начале 1990-х гг. по большей части оказался отвергнутым. В тот период функции школы фактически были сведены к учебным. И это несмотря на то, что соответствующие требования прописаны в нормативных правовых актах как федерального уровня (начиная с Преамбулы Закона РФ «Об образовании» и заканчивая «Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 года»), так и уровня организаций (Устав образовательного учреждения).

Создаётся впечатление, что в последние годы воспитательная функция образования постепенно восстанавливается, хотя и в своеобразной форме. Уже в начале XXI в. после принятия государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001 - 2005 годы» больше внимания стало уделяться военно-спортивному и патриотическому направлениям деятельности, в школах вводились дополнительные ставки вожатых, педагогов-консультантов и социальных педагогов[770]. Используя советский опыт, правящая партия воссоздаёт систему идеологических детско-юношеских организаций («Будущее России», «Наши», «Идущие вместе», «Молодая гвардия»), но, в отличие от прошлого, их идеология не может быть оценена в классической системе политических координат (социализм, либерализм, консерватизм), а сводится к преданности существующему режиму.

Однако серьёзной проблемой воспитания остаётся негативное воздействие социальной и информационной среды: телевидения, рекламы (в первую очередь, табачной и алкогольной продукции), «улицы», а также ослабление воспитательной роли семьи. Появляются и специфически современные проблемы: деструктивные компьютерные игры, интернет-сайты асоциальной направленности, Перечисленные внешние по отношению к образовательным учреждениям негативные факторы перекрывают положительный эффект их воспитательный работы.

4. Гуманитаризация образования.

[770] Есть основания полагать, что в условиях введения подушевого финансирования эти положительные нововведения могут быть свёрнуты.

В учебные планы образовательных учреждений индустриально развитых стран вводятся курсы философии, социологии, истории, политологии, экологии, а также многочисленные элективные междисциплинарные курсы.

На протяжении 1990-х гг. российская школа в части содержания образования фактически шла в том же направлении, расширяя учебные программы за счёт курсов права, психологии, этики, эстетики и пр. Однако в последние годы в связи с обсуждаемой проблемой перегрузки учащихся всё более активно предлагается сокращение объёмов учебных часов, прежде всего путём исключения непрофильных гуманитарных предметов. Это уже проявилось в ныне действующем стандарте высшего образования, из которого оказались изъяты многие предметы общегуманитарного блока, присутствовавшие ранее (культурология, этнология и др.). Кроме того, в отличие от европейских школьников и студентов, большинству российских учащихся оказываются не доступными междисциплинарные учебные курсы, сочетающие материалы гуманитарных, естественных, математических и технических наук.

5. Изменение системы итоговой аттестации по окончании полной средней школы.

В этой части практика большинства индустриально развитых стран демонстрирует три тенденции:

- введение единого национального тестирования по ряду важнейших дисциплин как одного из механизмов оценки качества образования;
- признание итогов школьных экзаменов при вступительных испытаниях в учреждения высшего профессионального образования;
- проведение аттестации не государственными органами управления образованием, но независимыми институтами.

В России ЕГЭ, идея которого впервые была нормативно закреплена в разделе «Реформирование образования» Распоряжения Правительства Российской Федерации от 26.07.2000 № 1072-р «Об утверждении плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы», утверждён ФЗ от 09.02.2007 № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части введения единого государственного экзамена» и с 2009 г. введён как форма общегосударственной итоговой аттестации, результаты которой признаются в качестве вступительных экзаменов в учреждениях высшего и среднего профессионального образования, за исключением некоторого количества вузов, особый порядок приёма в которые должен устанавливаться правительством[771].

Вместе с тем отечественные дискуссии по проблемам общественной и общественно-профессиональной аккредитации продолжаются, тогда как роль бюрократических процедур в процессе аккредитации государственной только усиливается.

1.4. Развитие системы профессионального образования

1. Интеграция различных уровней образования.

В последние десятилетия в индустриально развитых странах меняется структура профессионального образования: в ряде случаев начальное профессиональное образование интегрируется с полным средним, а в других – среднее профессиональное – с высшим. В средних школах вводятся учебные курсы профессиональной направленности, образуются специальные профессиональные отделения (потоки), функционирует система производственного ученичества. Тенденции интеграции вызваны различными причинами:

стремление к ранней профессиональной ориентации;

[771] Подробнее см. § 2 главы 13 настоящего издания

общая тенденция к увеличению сроков обучения в связи с усложнением профессиональных знаний в современных условиях;

национальные особенности систем профобразования и необходимость ликвидировать его «тупиковые» подсистемы;

стремление работника к карьерному росту.

В России характеризуемая тенденция реформирования образования оказалась урегулирована скорее на нормативно-правовом уровне, чем введена в реальную практику. В частности, в соответствующих постановлениях правительства РФ, начиная с 2000 г., фигурируют «университетские комплексы»[772], право создавать которые получили университеты в кооперации с учреждениями, реализующими образовательные программы различных уровней. Таким образом, в стране интеграция образовательных учреждений происходит на базе высшего образования, причём как среди государственных, так и негосударственных учебных заведений. При этом, однако, с одной стороны, такая интеграция не получила широкого распространения, а с другой – она периодически осуществляется на принудительной основе, что вызывает социальное напряжение (Пенза, 2006 г.) и даже массовые акции протеста (Красноярск, весна 2005 г.).

2. Введение многоуровневой (многоступенчатой) системы высшего образования.

В большинстве индустриально развитых стран представлены следующие уровни высшего образования: бакалавриат (срок обучения 3 - 4 года), магистратура (1 - 2 года), докторантура (2 - 3 года). Переход с одного уровня высшего образования на другой не происходит автоматически, но зависит от желания обучающегося. При этом в обучении могут возникать временны*е* перерывы и оно становится более протяжённым во времени.

Если говорить о Российской Федерации, то Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в 1996 г. установил следующие ступени высшего образования: бакалавриат (обучение 4 года), «специалитет» (обучение в течение 5 лет), магистратура (1-2 года после бакалавриата или специалитета) (статья 6).

После вступления в силу с 1 сентября 2009 г. ФЗ от 24.10.2007 № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования) «специалитет» стал исключением, устанавливаемым федеральной исполнительной властью лишь по отдельным направлениям подготовки[773].

Кроме того, существуют два уровня послевузовского образования: аспирантура и докторантура, которые реформации не подвергаются и имеют национальную специфику, отличную от европейской.

Несмотря на то, что описанная система просуществовала около 15 лет, большинство студентов предпочитало получать традиционный диплом специалиста, а «промежуточный» диплом бакалавра многих удивлял. Причём такой документ о высшем образовании вызывал сомнения не только у обучающихся или их родителей, но и у работодателей. Налицо неготовность общества к принятию предусмотренного ФЗ № 232 шага реформ. Присоединение России к Болонскому процессу также вызвало негативную реакцию значительной части образовательного сообщества.

Во многих индустриальных странах уровни высшего образования вводились для того, чтобы в процессе его получения и между ними обучающиеся имели возможность на практике осваивать полученные знания. В России же разного рода практики вписаны в учебные планы всех специальностей высшего образования, но являются явно недостаточными для освоения профессии. На это указывает следующий факт: большинство выпускников российских вузов по окончании обучения не могут устроиться на работу по специальности, т.к. не имеют профессионального опыта – одного из обязательных условий для современных работодателей. Другими словами, если западная система среднего и высшего профессионального образования является преимущественно

---

[772] Распоряжение Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р

[773] Подробнее см. § 4 главы 13

практико-ориентированной, то российская остаётся главным образом – теоретико-ориентированной (знаниевой).

3. Стандартизация систем высшего (а в перспективе и общего) образования в странах-участницах Болонского процесса[774].

* * *

В реформах образования, проводимых высокоразвитыми странами, нами выделено почти два десятка основных элементов, объединённых в четыре группы:

- структура и управление системой образования;
- продолжительность обучения;
- содержание образования и обеспечение его качества;
- развитие системы профессионального образования.

Простой подсчёт (7 элементов из 18) показывает, что особое место в этих реформах занимают проблемы управления образованием. Это не случайно, ибо данная проблематика давно перестала быть ведомственной и перешла в зону общественного внимания.

В свою очередь анализ современной отечественной модернизации образования позволяет утверждать, что её магистральное направление отличается от общемирового, предполагающего демократизацию образования, и может быть определено как поворот к его элитарности. Помимо прочего, об этом свидетельствуют два общеизвестных факта.

С одной стороны, среднее (полное общее) образование в стране, согласно закону, является обязательным, однако это требование оказывается трудно выполнимым в отношении безнадзорных и беспризорных российских детей, общее число которых официально так и не установлено.

С другой стороны, отмечается рост числа учащихся профессиональных учебных заведений, но исключительно за счёт внебюджетных (обычно платных для гражданина) учебных мест.

Если очень коротко обобщить результаты сравнения основных элементов реформирования образования в индустриально развитых странах с аналогичным российским опытом, то окажется, что из 18 анализируемых нами элементов реформ в России планируются, частично или полностью реализуются 12. Однако из их числа на момент подготовки книги к публикации три компонента существуют лишь на уровне концепций (двенадцатилетнее общее образование, новые образовательные стандарты, профильное обучение); одно, относящееся к экономике образования (система финансирования образования как экономический рычаг управления им), похоже по наименованию, но имеет прямо противоположное содержание; и только три целиком совпадают с общемировыми процессами (интеграция уровней профобразования, многоуровневость высшего образования, участие в Болонском процессе). Примечательно, что все они характеризуют изменения в системе профессионального образования. При этом наибольшие расхождения с мировыми процессами демонстрирует опыт отечественного блока реформ, связанный с продолжительностью обучения, в особенности с реализацией лозунга ЮНЕСКО «Образование – через всю жизнь».

Подводя итог, следует отметить, что российская модернизация образования учитывает международный опыт, но при этом движется по собственной траектории.

---

[774] Подробнее об этом следующий параграф.

§ 2. Болонский процесс и российское образование: перспективы и проблемы

Данный процесс получил название от совместного заявления министров образования 29 европейских стран «Пространство европейского высшего образования» (Болонья, 19 июня 1999 г) и представляет собой совокупность основных направлений деятельности по созданию общеевропейского высшего образования. В конце 2008 г. в него были включены более 45 государств.

Болонский процесс выражается как в обновлении содержания профессионального образования, так и в его стандартизации, а также в обеспечении академической мобильности студентов между образовательными учреждениями ряда стран-участниц путём введения системы образовательных кредитов (зачётных единиц), сопоставимых на образовательных рынках. Таким образом, признаются и документы об образовании (на основе, например, Лиссабонской конвенции), и промежуточные итоги аттестации. Кроме того, вводятся сопоставимые академические степени для обеспечения трудоустройства выпускников вузов.

После присоединения Российской Федерации к Болонской декларации в сентябре 2003 г. в отечественном образовательном и политическом сообществе по-прежнему существуют три основных взгляда на то, что сулит российскому образованию Болонский процесс и, соответственно, сторонники трёх существенно различных линий поведения по отношению к нему.

Во-первых, приверженцы всеобщей и максимально быстрой перестройки российской системы высшего и среднего профессионального образования на Болонских началах. К ним принадлежат, в частности, политики ярко выраженной либеральной ориентации (Союз Правых Сил, Яблоко и т.п.), а также руководители ряда высших учебных заведений (например, Санкт-Петербургского государственного университета, Российского университета Дружбы народов и др.).

Аналогичную позицию занимают и некоторые действительные члены Российской академии образования (РАО), однако по прямо противоположным причинам. Явный аргумент, используемый академиками РАО (В.П. Борисенков и др.), состоит в том, что Болонская декларация, в отличие от многих российских официальных документов, утверждает отношение к образованию как к общественному благу, а не рыночной услуге. Подтекст же заключается в следующем: в европейских системах образования социальные гарантии прав граждан в последнее время оказались значительно выше, чем в российской; поэтому присоединение России к Болонскому процессу должно, по идее, способствовать выравниванию возможностей в этой области.

Во-вторых, иного взгляда придерживаются сторонники осторожной позиции по отношению к Болонье. Эта позиция предполагает плавное вхождение в процесс при максимальном сохранении достижений отечественного образования. К этому направлению принадлежит большинство лидеров лево-патриотического фланга образовательной политики (КПРФ, «Справедливая Россия», «несталинистские левые» и т.п.), а также многолетний ректор МГУ и президент Российского союза ректоров В.А. Садовничий.

В-третьих, позиция, согласно которой Болонский процесс – это завершение разрушительных тенденций в отечественном образовании и окончательное закрепление роли России как сырьевого придатка развитых стран в системе международного разделения труда[775]. Аргументируется эта позиция реальными проблемами, которые могут возникнуть перед страной в связи с реализацией Болонских принципов. Однако сами проблемы при этом заостряются, а возможность интерпретируется как неизбежность[776].

---

[775] Сторонники этого направления именуют Болонский процесс болванским и убеждены в том, что последствиями его будут лишь серость, деинтеллектуализация и снижение культурного уровня населения.

[776] На одной из конференций, в которой автору довелось принимать участие, по поводу новых стандартов отечественного высшего образования, предполагающих резкое сокращение гуманитарной подготовки при

Забегая вперёд, можно утверждать: для России и российского образования формальный счёт плюсов и минусов Болонского процесса – 4:4. Однако образовательная политика далеко не всегда тождественна арифметике, и, по состоянию на данный момент, вероятные болонские минусы существенно перевешивают возможные плюсы. С плюсов и начнём.

1. *Декларации о намерениях*. Для иллюстрации того, что намерения исключительно позитивны, приведём несколько цитат из коммюнике Конференции европейских министров образования «Общеевропейское пространство образования – достижение целей» (Берген, 19 - 20 мая 2005 г.).

1.1. «Мы подчеркиваем центральную роль институтов высшего образования, их сотрудников и студентов, как партнеров в Болонском процессе». – По логике вещей, эти и аналогичные им заявления в тексте самой Болонской декларации должны истолковываться в том смысле, что принципы Болонского процесса не могут никому навязываться: если вуз стремится выдавать «конвертируемый» диплом, он должен привести систему обучения в соответствие с евростандартами; если же не стремится – вправе этого не делать. Однако, как убедился автор на Ломоносовских чтениях в Берлине, элементы мягкого принуждения к Болонье наблюдаются даже в Европе.

1.2. Тремя приоритетами Болонского процесса провозглашаются: «система степеней, обеспечение качества и признание дипломов и периодов обучения»[777].

Оставляя в стороне первый и последний приоритеты, акцентируем пока лишь второй: «…практически все страны создали условия для обеспечения качества…, однако необходимо обеспечить дальнейшее развитие, в частности вовлечение студентов в международное сотрудничество. Кроме того, мы призываем институты высшего образования приложить усилия для повышения качества их деятельности через системное внедрение внутренних механизмов контроля качества и их прямую взаимосвязь с внешними системами обеспечения качества». – И эти положения не вызывают возражений: в оценке качества работы вузов и их преподавателей, безусловно, должны принимать участие, с одной стороны, студенты, а с другой – независимые службы и агентства контроля, в том числе созданные работодателями, общественные и общественно-государственные.

1.3. «Мы еще раз подтверждаем нашу приверженность цели обеспечения доступности высшего образования для всех, и подчеркиваем необходимость создания соответствующих условий для студентов с тем, чтобы они могли завершать обучение без препятствий, связанных с социальными и экономическими обстоятельствами.

Социальное измерение включает меры финансовой и экономической помощи студентам, предпринимаемые Правительствами, особенно находящимся в социально неблагоприятных условиях, а также обеспечение консультационными услугами, с целью расширения доступности образования». – Как видим, европейские страны намереваются обеспечить доступное высшее образование для всех, а в России министры и даже экс-президент неоднократно заявляли об избыточном количестве студентов и вузов.

1.4. «Мы считаем, что мобильность студентов и преподавателей в странах-участницах остается одной из ключевых задач Болонского процесса. Принимая во внимание многие еще не разрешенные проблемы, мы подтверждаем наши обязательства способствовать мобильности грантов и займов, при необходимости координируя усилия, с тем, чтобы мобильность в рамках ОПВО» (т.е.

расширении количества часов на иностранные языки и физическую культуру, представитель Томской области заявил следующее: «Раб должен быть физически здоров и знать язык своего хозяина».

[777] Здесь и далее цитируется: «Общеевропейское пространство образования – достижение целей». Коммюнике Конференции европейских министров образования (Берген, 19-20 мая 2005 г.) со всеми особенностями синтаксиса данного документа.

общеевропейского пространства высшего образования) «превратилась в реальность». – Другими словами, если студент, обучающийся в одной стране за счёт займа или гранта, стремится продолжить обучение в другой, соответственно, займ или грант должны последовать за ним, обеспечивая академическую мобильность. В данном случае излюбленный принцип отечественных правых «деньги следуют за студентом» приобретает вполне позитивный смысл!

1.5. «Мы выражаем приверженность принципу государственной ответственности за высшее образование в контексте сложных современных обществ. Высшее образование находится на перекрестке исследований образования и инноваций, и является ключом к конкурентоспособности Европы». – Подобных социально ориентированных деклараций в Болонских документах более чем достаточно. И в этом смысле аргументы академиков РАО – сторонников Болоньи – выглядят вполне основательно. Однако все эти заявления о намерениях, в отличие от конкретных составляющих Болонского процесса, имеют по преимуществу рекомендательный характер, а их содержание во многом остаётся вопросом трактовки.

2. *Увеличение возможностей экспорта образовательных услуг российскими вузами*. Отечественное высшее образование, особенно естественно-математическое и инженерное, остаётся достаточно качественным, но, по сравнению с Европой и Америкой, – по-прежнему дешёвым. Присоединившись к Болонскому процессу, российские вузы смогут обучать или, по меньшей мере, претендовать на обучение студентов из европейских стран и Северной Америки. Иначе говоря, речь идёт об инвестировании высшего образования в России за счёт притока средств из-за рубежа. Насколько успешными окажутся подобные проекты – вопрос открытый. По свидетельству посла Соединённых Штатов Америки в России г-на Вершбоу в 2006 г. обмен студентами между США и РФ был сопоставим по количественным показателям с обменом между США и небольшими латиноамериканскими странами типа Ямайки.

3. *Качественный рост академической мобильности путём введения системы зачётных единиц (кредитов)*. Во многих европейских вузах существует учёт успеваемости, основанный на оценке различных курсов по уровню трудоёмкости их освоения: каждому курсу приписывается определённое число таких баллов, а студент, набравший необходимое их количество, считается закончившим семестр, триместр или учебный год. При этом баллы можно набирать в различных учебных заведениях, в том числе осваивая курсы последипломного образования. Такая система позволяет студенту разнообразить образовательный и жизненный опыт в вузах различных стран, открывает новые возможности для использования информационно-коммуникационных образовательных технологий, которые многими специалистами рассматриваются в качестве основного отличия системы образования в постиндустриальном обществе.

4. *Расширение пространства свободы личности*. Получив «конвертируемый» диплом, выпускник российского вуза сможет работать в любой из стран, подписавших Болонское соглашение, получать более высокие доходы, увидеть мир и т.п. Данный аргумент сторонниками Болонского процесса выдвигается как основной в дискуссиях с его противниками.

К вероятным минусам присоединения России к Болонскому процессу относятся следующие.

1. *Предполагаемое сокращение сроков обучения и специальной подготовки в вузах* путём принудительного введения бакалавриата.

В результате такого введения, во-первых, большинство студентов отечественных вузов будут учиться на год меньше; во-вторых, в рамках программы бакалавра количество часов по специальным предметам сокращается на 20%. Таким образом, общее сокращение специальной подготовки составит около 40%. Перейдёт ли подобное количественное сокращение в качество подготовки специалиста, предоставляю судить читателю.

Отметим, что среди выпускников отечественных вузов 2002 г. бакалавры и магистры в совокупности составляли около 55 тыс., а специалисты – почти 600 тыс. По данным Рособразования, в 2008 г. бакалавры составляли 49,8 тыс., магистры – 14,1 тыс., а специалисты – 779,4 тыс. по всем формам обучения. И это не случайно, ибо российские бакалавры, как правило, имеют более серьёзные проблемы с трудоустройством, чем выпускники с традиционным дипломом специалиста. Судя по тексту цитированного выше коммюнике Конференции европейских министров образования, в Европе у бакалавров также немало проблем с рабочими местами. Что же касается перспектив российских бакалавров за рубежом, то, по оценке крупнейшего эксперта в этой области В.А. Садовничего, их ожидает, в лучшем случае, работа в качестве лаборантов[778].

В России против бакалавриата долгое время выступали, а отчасти и продолжают выступать ректоры вузов и работодатели системы здравоохранения, оборонного комплекса, большинства инженерных специальностей и значительной части учебных заведений системы педагогического образования. Однако он представляется вполне приемлемым для подготовки менеджмента младшего и среднего звена, работников сферы обслуживания и т.п.

Помимо всего сказанного, европейский диплом бакалавра обычно даёт достаточно широкое образование без настоящей специализации. Соответственно, на Западе создана специальная система дообучения таких выпускников, нередко прямо в фирмах. В России подобной системы нет. Поэтому, вопреки прекраснодушным намерениям, принудительная бакалавризация, в отличие от добровольной, может привести к понижению уровня отечественного высшего образования и его конкурентоспособности в мире.

2. *Возможная утрата российским образованием собственного «лица»*, сформированного отечественной культурной традицией. Как известно, Болонская декларация предусматривает, что присоединившиеся к ней страны должны строить системы образования в соответствии именно с европейской традицией.

Однако в стране накоплен богатый собственный опыт построения системы образования и образовательных технологий. Не случайно Мировой банк в середине 1990-х гг. признавал, что качество образования по естественнонаучным дисциплинам в России выше, чем в большинстве стран Европы. Не случайно языком «силиконовой долины», наряду с английским, корейским и индийским, является русский. Не случайно, по оценкам экспертов, ещё в советский период более 70% потребности США в математиках реализовалось за счёт эмигрантов из СССР и т.п. В этой связи заслуживает поддержки позиция руководства ряда ведущих вузов во главе с Московским государственным университетом: в тех случаях, когда качество образования в России выше среднеевропейского, следует не только принимать общие условия Болонского процесса, но и формулировать собственные.

3. *Явная угроза нарастания «утечки умов»*. Не секрет: статус высококвалифицированного специалиста и его зарплата в России и Западной Европе качественно различны. Российский начинающий учитель, врач или работник культуры в 2006 г. получал за одну ставку около 50 евро в месяц, а в Германии или Великобритании – не менее 2000 евро. Как уже отмечалось, лишь в 2004 г. зарплата российского учёного на 24% превысила среднюю по стране, да и то во многом за счёт значительного увеличения государственных надбавок академикам и членам-корреспондентам государственных академий. Европейские же учёные – высокооплачиваемая категория людей, хотя интенсивность их труда во многих странах ниже российской.

При отсутствии Болонской декларации, по данным Российского фонда фундаментальных исследований, только в начале 1990-х гг. из страны уехали 80 тыс. учёных. Прямые потери государства при этом составили не менее 60 млрд долларов (в те времена – несколько годовых бюджетов России). По оценкам ректора РОСНОУ

[778] Стенограмма парламентских слушаний «Модернизация науки и образования как фактор инновационного развития экономики: проблемы законодательного регулирования». – 2004. – 9 декабря.

В.А. Зернова, общие потери страны от «утечки умов» с 1970 г. по настоящее время – около 1 трлн долларов.

Совершенно очевидно: если выпускники российских вузов получат «конвертируемые» дипломы при сохранении современной разницы в доходах, они приобретут колоссальные дополнительные возможности для работы за рубежом, а страна, вкладывая бюджетные средства в образование и провоцируя новую волну эмиграции, фактически будет инвестировать рост человеческого потенциала в Западной Европе и США, их технологическое и экономическое развитие.

В том же направлении явно сработает и произведённое Министерством обороны России сокращение военных кафедр в вузах и, соответственно, призыв выпускников этих вузов в рядовые, а также отмена ряда отсрочек от военной службы по призыву. С одной стороны, можно понять желание военных оптимизировать таким способом бюджетные расходы, а также путём заключения договоров обеспечить службу в армии выпускников вузов, имеющих военные кафедры. С другой стороны, в условиях нарастания Болонского процесса студенты и бакалавры, не желающие оказаться в российской армии, будут избегать службы путём участия в академических обменах, а также путём продолжения высшего образования на его второй ступени за рубежом с последующим трудоустройством и т.п.

Отказываясь или не будучи способным сбалансировать реформы в различных сферах общественной жизни, отечественное правительство никак не хочет понять: нельзя всё сделать, «как у них», а оплату высококвалифицированного труда в системе «человек – человек» и вообще социальный статус интеллигенции оставить, «как у нас». Скорость вхождения в Болонский процесс должна быть согласована с повышением статуса высококвалифицированных специалистов[779].

4. *Искажение и произвольная трактовка болонских документов* Министерством образования и науки РФ, причём явно не в пользу отечественной образовательной системы:

- настаивая на автономии университетов, декларация по своему духу предполагает добровольность участия в Болонском процессе. В России же её явно насаждают административными методами;
- декларация определяет, что бакалавриат должен продолжаться не менее трёх лет. В России на этом основании Минобрнауки предлагало сократить срок обучения студентов до трёх лет, а в итоге по закону он будет сокращён до четырёхлетнего срока, хотя очевидно, что и пять лет обучения – это никак не менее трёх. Более того, цитированное коммюнике европейских министров образования утверждает: «Мы подчеркиваем значение обеспечения комплиментарности между общей рамкой квалификаций и предложенной более широкой рамкой квалификаций для образования в течение всей жизни, включающей как общее образование, так и профессиональное образование и подготовку, разрабатываемой в настоящее время в ЕС и странах-участницах». Другими словами, ступени высшего образования и соответствующие им академические степени не могут рассматриваться в отрыве от образовательной системы страны в целом. Не секрет, что в абсолютном большинстве стран Европы школьное образование продолжается 12 лет, тогда как в России – 11. Поэтому вполне логично, чтобы российский бакалавриат продолжался на год дольше европейского;
- декларация не требует конкурсного отбора для обучения студентов на старшей ступени высшего образования. Однако именно такое решение было утверждено российским законом.

В итоге приходится констатировать следующее.

По своему замыслу Болонский процесс есть часть закономерного и прогрессивного процесса интернационализации общественной жизни.

---

[779] См. подробнее: Смолин О.Н. Июньские новеллы образовательной политики // Зеркало образования. – 2005. – № 6-7. – С. 8.

В области образования интернационализация не может интерпретироваться как усреднение, как окрашивание всех национальных систем образования в некий средний серый цвет. В теории культуры существует точка зрения, согласно которой интернационализация предполагает экономическую конвергенцию и культурную дивергенцию. Если даже это не так, сближение образовательных систем России и Европы не может быть «улицей с односторонним движением», но должно предполагать взаимное обогащение на основе лучших национальных традиций.

Не случайно, заканчивая своё выступление на конференции, посвящённой 250-летию МГУ и проводимой в рамках цикла Lomonossow-Vorlesungen (Ломоносовские чтения) в Берлине 19 мая 2005 г., автор этих строк говорил: «Учитывая огромное взаимное влияние российской и немецкой культур, не раз полушутя предлагал повенчать Волгу-мать и Фатер-Райн, однако это вовсе не значит, что первую следует повернуть на север, а второй – на юг. Обеим нашим странам нужно достичь высот образования, но каждая вправе идти к ним своим путем. Пусть же встреча образовательных систем произойдёт не у подножия, а на вершине!».

§ 3. Развитие электронного обучения: мировой контекст и Россия[780]

3.1. Электронное обучение: международные документы и мировые тенденции

В начале XXI в. ключевым направлением образовательных реформ в наиболее развитых странах (по крайней мере, с технологической точки зрения) стал e-learning, что наиболее точно переводится на русский язык как электронное обучение. Это признано, в частности, в 800-страничном докладе под названием «Высшее образование для общества знаний», выпущенном в апреле 2008 г. Организацией экономического сотрудничества и развития.

В докладе ЮНЕСКО «К обществам знания» (2005)[781] сформулированы основные принципы построения информационного общества. Назову некоторые из них:

- информационная и коммуникационная инфраструктура – необходимый фундамент для открытого для всех доступа к информации;
- предоставление универсального, повсеместного, справедливого и приемлемого в ценовом отношении доступа к услугам на базе информационно-коммуникационных технологий;
- образование и доступ к знаниям находятся в центре рождающегося «общества знаний»;
- качественное образование для всех. Признавая, что «общество знаний» не может быть построено усилиями ограниченного числа граждан, ЮНЕСКО фактически подписывает «смертный приговор» элитаристским концепциям образования.

Европейский Союз в принятой Лиссабонской стратегии на 2000-2010 гг. признал электронное обучение инструментом построения динамичной, конкурентоспособной экономики, основанной на знаниях, и создания пространства обучения в течение всей жизни. В геополитическом смысле электронное обучение признаётся новой технологией интеллектуальной колонизации, мощнейшим фактором международной конкуренции.

В настоящее время именно образование составляет основу инновационной системы любой достаточно развитой страны, придавая совершенно новое место в обществе университетам. Именно в университетах рождаются знания и разрабатывается контент – основа основ современной «экономики знаний» и будущего «общества знаний». Именно на таких центрах построили свою инновационную экономику наиболее продвинутые в этом отношении страны (например, Финляндия). Именно эта экономика развивается быстрее всего, удваиваясь не за пять лет, но едва ли не ежегодно.

Между прочим, попытка объявить мировой кризис, начавшийся в 2008 г. кризисом экономики, основанной на знаниях, не выдерживает критики:

во-первых, экономика, основанная на знаниях, – совсем не то же самое, что ипотечная и другие «пирамиды», воздвигнутые при помощи финансовых спекуляций;

во-вторых, и главное – в наибольшей мере кризисом оказалась поражённой как раз экономика, основанная на «нефтегазовой игле», т.е. целиком зависящая от поставки сырья на более развитые рынки.

Вот лишь некоторые примеры деклараций и более или менее успешной реализации стратегии развития электронного обучения в отдельных странах.

США. Ещё в 2000 г. доклад о роли Интернета в образовании выпустил Конгресс США[782]. В докладе признаётся, что Интернет, возможно, является самой преобразующей

---

[780] Автор выражает благодарность многолетнему ректору Московского экономико-статистического университета (МЭСИ), а ныне – ректору консорциума «Электронный университет» В.П. Тихомирову и экс-проректору МЭСИ Е.А. Хвилону за представленные материалы, которые использованы в настоящем разделе работы.

[781] К обществам знания: Всемирный доклад ЮНЕСКО. Париж: Изд-во ЮНЕСКО, 2005. – 239 с.
Towards Knowledge Societies. UNESCO World Report, 2005

технологией в истории человечества. Правда, после этого США не стали абсолютным мировым лидером в развитии информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ).

Ирландия. За 15 лет в конце XX – начале XXI в. из бедной аграрной страны, откуда ежегодно уезжали тысячи молодых людей, она превратилась в одного из мировых лидеров инновационного развития. Среди предпосылок эксперты отмечают следующие:

- ✓ введено бесплатное полное среднее образование для всех;
- ✓ огромные ресурсы государства вкладываются в высшее и среднее профессиональное образование;
- ✓ стимулируются иностранные инвестиции, причём только в высокие технологии;
- ✓ ежегодный экономический рост в течение 15 лет составлял 6,5%, а суммарно ВВП вырос в три раза;
- ✓ в мировой торговле ИКТ-услугами страна некоторое время была впереди США. В 2002 г. экспорт таких услуг в Ирландии составил 10,4 млрд долларов, в США – 6,9 млрд долларов.

Франция. Столетиями она была классической страной традиционных образовательных технологий. При этом французское образование справедливо считалось одним из наиболее «продвинутых» в мире. Однако, согласно экспертным оценкам, в 2002 г. по всем показателям развития информационного общества и в особенности электронного обучения страна в два раза отставала от США.

В настоящее время во Франции на 99% территории имеется высокоскоростной доступ к Интернету. Такой прорыв стал возможным благодаря политической воле. Национальным собранием был принят специальный закон 142501, в котором Интернет и информационно-коммуникационные технологии объявлены первой жизненной потребностью и основным средством для построения будущего нации. Кроме того, в соответствии с указаниями президента Ж. Ширака специальным законом главной задачей национальной системы образования объявлено глубокое внедрение ИКТ во все сферы образовательного процесса. В свою очередь, во исполнение этой задачи приняты и реализуются национальные проекты:

- ✓ «Ноутбук для каждого студента» (бесплатно);
- ✓ «Создание электронного контента»;
- ✓ «Сопровождаемый Интернет», в рамках которого оборудование, подключение, установка и обучение обеспечиваются государством на дому, что позволило создавать более чем по 2 тысячи рабочих мест в месяц.

Стоит обратить внимание: французы не отказываются от своих образовательных традиций, но соединяют их с суперсовременными образовательными технологиями.

В июле 2003 г. во Франции был принят глобальный план развития инфраструктуры ИКТ, их обслуживания, использования в образовании и обществе. В течение 2004 - 2007 гг. правительство обеспечило участие в реализации плана более 150 основных экономических игроков страны – индустрия, IT-компании, банки, научные учреждения, университеты. Координацию работ по проекту осуществляло Министерство общего и высшего образования и науки, а реализация плана была поручена префектам регионов страны.

В результате реализации проекта «Интернет повсюду и для всех» в 2007 г. доступ к скоростному Интернету получили 85% жителей в 95 регионах страны (вместо 7% к началу 2004 г.). Все учебные заведения получили бесплатный безлимитный доступ к скоростному Интернету.

В сотрудничестве с компанией Intel в 2005 г. завершилось 100-процентное оснащение всех университетов беспроводным высокоскоростным Интернетом. Ещё к

---

[782] The Power of the Internet for Learning: Moving from Promise to Practice/ Report of the Web-Based Education Commission to the President and the Congress of the United States, 2000

концу 2004 г. были обеспечены самые низкие в Европе цены на безлимитный скоростной Интернет. При этом провайдеры, реализующие цены выше определённого уровня, лишаются лицензии, а в отдельных случаях местным администрациям поручается взять на себя функции провайдера. В итоге достигнуто 1 место в мире по темпам роста внедрения Интернета.

25 мая 2008 г. министр высшего образования Франции Валери Пекрес выступила с докладом «Университеты должны перейти в электронную эру», в котором было сделано несколько ключевых заявлений:

- цель в реформировании системы образования Франции определена как 100% учебных материалов в электронной форме для 100% студентов;
- необходимо более активно поддерживать электронные университеты – базовые центры образовательных инноваций во Франции, которые дают возможность различным пользователям применять «электронные кирпичи» для повсеместного обучения и обучения в течение всей жизни;
- цель электронного обучения состоит в том, чтобы открыть доступ к знаниям всем – и молодёжи, которая не может присутствовать на всех занятиях, т.к. вынуждена параллельно работать, и инвалидам, для которых не во всех университетах созданы соответствующие условия;
- получен уникальный опыт – курсы по медицине полностью переведены в электронную форму и заменяют традиционные курсы лекций;
- электронное обучение позволяет увязать университеты всего мира в совместный образовательный процесс.

Южная Корея. Страна признана абсолютным мировым лидером в развитии электронного обучения. Благодаря огромным государственным и негосударственным инвестициям, она реализует политику «индустрия e-learning-а» и адаптацию всей системы образования (от начального до образования взрослых) к информационной эре.

Так, в 2006 г. ЮНЕСКО признало лучшим в мире проект «Домашний репетитор». Суть его в том, что параллельно с традиционной системой образования для каждого школьника (и прежде всего для неуспевающих) при участии 10 тысяч тьюторов была выстроена система дополнительных занятий на дому посредством электронного обучения. По официальным данным, это позволило повысить уровень знаний школьников до 40%[783]. Поскольку же низкую успеваемость имеют, как правило, дети из неблагополучных семей и семей с низкими доходами, речь идёт уже не только об образовательных технологиях, но об образовательной политике в прямом смысле этого слова – о политике обеспечения равных возможностей в образовании.

Отметим также, что:

- Финляндия после экономического кризиса, вызванного развалом СССР, смогла переориентироваться с лесопереработки на производство мобильных телефонов и другой электроники именно благодаря e-learning-у и поощрениям инвестиций в высокие технологии;
- в последние годы значительный рывок в развитии электронного обучения сделали страны, ранее значительно отставшие по этому параметру от России (Турция, Китай, Индия)[784]. Однако за пять лет они обошли РФ в международных рейтингах.

3.2. E-learning в России: отставание прогресса или прогресс отставания?

---

[783] Белая книга, Adapting Education to the Information Age, Корея, 2005

[784] Выступая на круглом столе в Государственной Думе 10 ноября 2008 г., автор этих строк начал речь со следующего сюжета: «Две недели назад пришёл ко мне посол Сирийской Арабской Республики господин Хасан Рише. Вы будете смеяться, но беседовать он пришёл о российском законодательстве в области электронного обучения. Оказывается, в Сирии такой закон принят. И не потому, что Сирия впереди России – слава богу, мы впереди Сирии по электронному обучению. Но что будет через десять лет?».

Подводя промежуточные итоги деятельности российского правительства в области e-learning-а, экс-министр информационных технологий и связи России Леонид Рейман 12 мая 2008 г. в своём прощальном коммюнике заявил, что во всех школах страны появился Интернет, а количество пользователей сети за 8 лет увеличилось в 15 раз. И действительно, было бы неверным утверждать, что в России ничего не делается для развития информационно-коммуникационных технологий. Однако следует признать, что другие страны в этом отношении развиваются значительно быстрее. Это признано уже и президентом страны. Вот выдержки из его вступительного слова на заседании Совета по развитию информационного общества в России 12 февраля 2009 г.: *«отечественные программные продукты, по некоторым направлениям во всяком случае… являются лидерами в развитых странах, а наши студенты год от года выигрывают самые престижные олимпиады по программированию».*

Однако «*по индексу развития так называемого электронного правительства мы были в 2005 году на 56-м месте, а в 2007 году достигли 92-го… Это говорит о том, что у нас никакого электронного правительства нет, всё это – химера. В рейтинге готовности стран к сетевому миру (есть такой рейтинг) мы тоже на «почётном» 72-м месте*»[785].

Продолжим заявление президента ссылками на результаты других рейтингов.

Согласно критериям, разработанным ЮНЕСКО и Мировым банком, в середине первого десятилетия XXI в. Россия занимала лишь 57-е место из 65 стран по развитию и использованию информационно-коммуникационных технологий. Причём, по оценкам экспертов Московского экономико-статистического университета (МЭСИ), наблюдается тенденция к ухудшению рейтинга страны по этому показателю – ежегодно на 2 - 3 места. Так, 26 марта 2009 г. Всемирный экономический форум опубликовал ежегодный «Глобальный отчет по информационно-коммуникационным технологиям», опустив при этом нашу страну по данному показателю с 72-го на 74-е место среди 134 обследованных стран[786].

В соответствии с Индексом готовности стран к сетевому миру, методология расчёта которого разработана для Всемирного экономического форума, среди 75 наиболее развитых стран Россия оказалась на 38-м месте по человеческому капиталу. В данном случае разработчики индекса включили в человеческий капитал: уровень образования населения; количество специалистов в области информационно-коммуникационных технологий; навыки и опыт использования ИКТ; информированность и мотивацию населения по данному вопросу.

В других международных рейтингах место России оказывается более низким:

- по информационно-коммуникационной структуре – 66-е;
- по программно-аппаратному обеспечению – 62-е;
- по ИКТ в образовании – 71-е.

Приведу некоторые данные из доклада председателя Совета по электронному обучению и информационным технологиям в образовании Комитета по образованию ГД В.П. Тихомирова на упомянутом круглом столе «Электронное обучение в России: состояние и перспективы развития» 10 ноября 2008 г.: *«В международном рейтинге стран по e-learning-у (2006 г.) Россия находится на 52 месте из 58 стран. Конкурентами нашей страны уже стали Колумбия, Румыния, Перу, Венесуэла. В рейтинге стран Восточной и Центральной Европы по уровню использования e-learning-а (2006 г.) Россия на 11 - 12-й позиции. Впереди же Румыния, Болгария, Латвия, Словакия, Польша; ниже только Украина, Казахстан, Азербайджан»*[787]. По мнению В.П. Тихомирова, «*в России отсутствие нормативной базы позволило выйти на образовательный рынок людям, которые не обладают никакими технологиями. Профанировали абсолютно всё и вся.*

[785] Цит. по: www.kremlin.ru/text/appears/2009/02/212834.shtml
[786] Сергеев М. Связь в России хуже, чем в Африке // Независимая газета. – 2009. – 27 марта
[787] Economist Intelligence Unit, 2006

Замешали передовые вузы с общей массой, создали негативное отношение и мнение, а в конечном итоге от этого страдают все…

Беда отечественного образования – устаревшие учебные пособия. Выпускник заканчивает обучение, а «свежесть» его знаний, их актуальность определяется в 11 лет. В инженерных же вузах не 11 лет, а 20-30 лет. Так, коэффициент публикации результатов научно-исследовательских работ, выполненных в развитых и развивающихся странах, в России и США 1:1000, а тенденция – 1:10 000.

В образовании идёт замещение внутреннего рынка «импортными» образовательными продуктами, к которым относятся электронные учебные и любые другие материалы для учебного дела так, что скоро столкнемся с проблемой, когда не будет своих учебников. В политологии это называется "интеллектуальная колонизация"».

Согласно опросу ВЦИОМа, 69% россиян не пользуются Интернетом. И лишь 11% забираются во Всемирную паутину ежедневно. Только 1 раз в неделю в Сеть подключается 9% респондентов, а эпизодически – 3%. Активных пользователей сети Интернет в России на 1 тыс. населения – 42,3 человека (в Швеции – 573,1, в Норвегии – 502,6, на Ямайке – 228,4)[788].

Не удивительно, что несмотря на все усилия и программы последних лет, в России по-прежнему нет:

- необходимого числа специалистов, способных поддерживать школьный компьютерный парк в рабочем состоянии;
- комплексной программы обучения учителей ИКТ;
- методик использования информационных образовательных ресурсов;
- образовательного контента в необходимом объёме.

Хотя в России действует президентская программа «Компьютер – в каждую школу» и Минсвязи обещал подключить к Сети 52 940 школ, в действительности было подключено менее половины, а в январе 2009 г. в 17 тыс. школ работа Интернета прекратилась[789].

3.3. Информационно-коммуникационные технологии: качество и сроки обучения

Ключевая проблема электронного обучения – качество полученного образования. Многие противники информационных образовательных технологий полагают, что обеспечить качество в соответствии с современными требованиями эти технологии не способны. Другие убеждены: в индустриально развитых странах подобное качество достигается, однако российские вузы лишь имитируют электронное обучение, подобно тому, как в своё время в некоторых провинциях Китая или в Одессе к местным поделкам пришивали этикетку от Armani.

В свою очередь, возражая против подобной аргументации, ректор Современной гуманитарной академии М.П. Карпенко в публичных выступлениях, включая круглые столы в Госдуме и Совете Федерации, неоднократно использовал следующий образ. Представьте себе, что в эпоху господства гужевого транспорта лицензированию подвергаются первые автомобили. От их производителей требуют определённых стандартов колёсных пар, оглоблей, упряжи, лошадей и определённой выучки извозчиков. Возражения о том, что новый транспорт этого не предполагает, отвергаются как нарушающие действующее законодательство. Примерно в таком же положении в конце XX и начале XXI в. в России оказались вузы, использующие информационно-коммуникационные технологии.

В действительности электронные технологии в образовании, как и практически любая технология вообще, при противоречивом характере общественного прогресса могут

[788] Попова Н. В дырявых сетях Интернета // Аргументы недели. – 2009. – 12 февраля. – № 6
[789] Попова Н. Там же.

использоваться как во благо, так и во зло. Однако следует заметить, что при соответствующей организации образовательного процесса ИКТ не только позволяют обеспечить доступ к образованию для многих категорий людей, которым в иной ситуации оно было бы недоступно (жители удалённых территорий и населённых пунктов, инвалиды и иные лица с ограниченными возможностями здоровья и т.п.), но и помогают значительно поднять качество образования в традиционно организованных учебных заведениях. Точно так же в постсоветский период известно огромное количество примеров крайне низкого качества образования при использовании традиционных технологий, не говоря уже о прямой торговле дипломами.

По мнению некоторых экспертов, за счёт традиционных методов (без использования электронного обучения) качество образования можно поднять приблизительно на 5%. Напротив, 95% повышения качества заложены в информационных технологиях, возможности которых в настоящее время раскрыты (а иногда и познаны) далеко не полностью.

Особая тема – сроки обучения при e-learning-е. В этой связи позволю себе цитату из работы ректора первого среди российских университетов: «*Новые возможности и скорость доступа к знаниям, естественно, влияют на скорость самого процесса образования. Тот материал, на изложение которого в лекциях раньше требовалось определённое время, сейчас доступен студентам гораздо быстрее. От этого может возникнуть – и иногда возникает – желание сократить необходимый срок получения образования (примерно как в лозунге из недавнего прошлого: «пятилетку – за четыре года»). Действительно, в чём-то образование ускоряется, но, пока остаются прежними биохимические процессы в человеческом мозге, никакие информационные технологии существенно не ускорят процесс познания.*

Например, любой опытный преподаватель математики знает, для того чтобы по-настоящему освоить курс любой математической дисциплины, студенту необходимо самостоятельно прорешать большой набор специально подобранных задач. Так и в любой науке, в любой университетской специальности необходим оптимальный, обусловленный как содержанием дисциплины, так и психофизиологическими причинами, срок освоения фундаментальных дисциплин и усвоения сопряжённых навыков. Этот срок не может быть сокращён без ущерба для качества обучения»[790].

В этом отрывке обращают на себя внимание три основные мысли:

1) скорость доступа к знаниям способна влиять на скорость самого процесса образования;

2) попытки использовать этот факт в целях сокращения нормативных сроков получения образования недопустимы в силу неизменности природы биохимических процессов в человеческом мозге;

3) поэтому никакие информационные технологии существенно не ускорят процесс познания.

Целиком поддерживая пафос высказывания Президента Российского союза ректоров, направленный явно против «принудительной бакалавризации всей страны», и соглашаясь с двумя первыми из приведённых позиций, позволю себе утверждение о дискуссионности третьей позиции.

Действительно, во-первых, ИКТ явно способны избавить человека творческого труда вообще и студента, в особенности, от огромной рутинной работы, которая прежде неизбежно сопровождала образовательный процесс (механическое конспектирование литературы, переписывание конспектов лекций, затраты труда на поиск литературы в библиотеке и т.п.). Во-вторых, сопровождение сложных текстов наглядными изображениями, применяемое в современных презентациях и компьютеризированных

[790] Садовничий В.А. Университет XXI века. Размышления об университетском образовании. М.: МГУ, 2008. – С. 13

учебниках, на взгляд автора, способно облегчить восприятие и тем самым ускорить процесс познания.

Иное дело – и здесь ещё раз нужно согласиться с В.А. Садовничим – что возможность не тождественна действительности, а потому не может использоваться в качестве аргументации для принудительного сокращения сроков обучения. Такое сокращение возможно лишь на добровольной основе, при согласии преподавателей и обучающихся, при особой системе проверки качества полученного образования.

В настоящее время, когда заканчивается работа над этой книгой, экспертный Совет по электронному обучению и информационным технологиям в образовании Комитета ГД по образованию разрабатывает содержательные критерии аккредитации образовательных учреждений, которые могли бы обеспечить высокое качество образования и одновременно убедить чиновников Минобрнауки и Рособрнадзора в том, что они являются достаточными для обеспечения такого качества.

Соответствующие стандарты и методы оценки качества на базе технологий электронного обучения разрабатываются Европейской ассоциацией университетов дистанционного обучения (EADTU[791]) по заданию Европейской комиссии и предназначены для использования национальными агентствами по аккредитации учебных заведений и контролю качества обучения. В конце 2008 г. единственным представителем России в этой престижной организации был Московский экономико-статистический университет. Напротив, абсолютное большинство отечественных вузов в этот период оказались абсолютно неготовыми к участию в т.н. электронной Болонье. Тем самым ещё раз подтверждается высказанная выше мысль: российская образовательная политика заимствует из Болонского процесса, преимущественно, его негативные аспекты, тогда как «позитив» остаётся вне сферы её внимания.

О возможностях e-learning-а в целях обеспечения высокого качества образования говорит, например, следующий факт. Использование критериев EADTU позволило мировому лидеру дистанционного образования – Британскому открытому университету – занять 1 место в рейтинге страны по удовлетворённости студентов и 5 место – по качеству получаемого образования, оставив позади многие старейшие университеты Великобритании.

Как отмечают эксперты, в США, согласно социологическим опросам, половина респондентов считают качество дистанционных курсов не уступающим традиционному очному обучению и лишь 3% являются принципиальными сторонниками последнего. В свою очередь, в России только 8% вузов заявили об использовании дистанционных технологий в полном объёме[792].

3.4. Перспективы и альтернативы электронного обучения

Об уровне понимания проблемы российским правительством и перспективах её решения говорит эволюция текста «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации», более известного как Россия-2020[793]. Признавая стратегической целью государственной политики в области образования «*повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина*», одним из основных путей её достижения проект Концепции объявлял «*развитие механизмов дистанционного образования в организациях высшего и дополнительного образования*».

---

791 European Association of Distance Teaching Universities

792 Дистанционное образование: перспективы развития и контроль качества. Интервью Е.К. Миннибаева // Аккредитация в образовании. – 2008. – апрель. – С. 11

793 Подробнее см. главу 18 книги

При позитивной оценке общей установки на развитие современных образовательных технологий эта формулировка содержала целый ряд неточностей или прямых ошибок:

- следовало бы говорить не о механизмах, но об образовательных технологиях (что соответствует действующему Закону РФ «Об образовании»);
- о развитии этих технологий не только на уровне высшего профессионального образования и даже не профессионального образования вообще, но обо всех образовательных уровнях, включая образование общее;
- напротив, не в организациях дополнительного образования вообще, но преимущественно, дополнительного образования взрослых и т.п.;
- не только о дистанционных образовательных технологиях (что значительно сужает проблему), но об электронном обучении и информационных технологиях в образовании[794].

Впрочем, все эти замечания утратили свою актуальность после утверждения Концепции правительством, ибо в её официальном тексте даже о дистанционном образовании не оказалось сказано практически ничего.

Между тем на базе технологий электронного обучения можно предложить альтернативы целому ряду, по меньшей мере, спорных проектов реформирования образования, осуществляемых в современной России, либо более эффективные формы их реализации:

- вместо программы «Школьный автобус» и закрытия сельских школ – создание на их базе виртуальных классов, работающих в режиме Интернет-конференций, при участии лучших преподавателей и тьюторской помощи школьникам по южно-корейскому образцу;
- вместо принудительного направления выпускников педвузов в сельские школы, где для них не создано условий, – организация режима работы по системе Современной гуманитарной академии, где телевизионные лекции начитываются высококвалифицированными профессорами, а активные семинары в удалённых филиалах по специально разработанной в головном учреждении методике выполняют самые обычные преподаватели;
- вместо малочисленной, хотя и составленной из высококлассных специалистов, комиссии при подведении итогов конкурса «Учитель года» или в дополнение к ней – знакомство с достижениями лучших учителей и оценка их деятельности десятками тысяч коллег и сотнями тысяч учеников и студентов.

Перспективы отечественного электронного обучения не вполне ясны[795]. Как показывает мировой опыт, инвестиции, которые способны обеспечить первоначальный запуск e-learning-технологий в образование, под силу только государству. Поэтому в «Белых книгах» и иных документах правительств стран с высоким уровнем развития особое место уделяется именно государственной поддержке электронного обучения. К сожалению, как уже отмечалось, в российском Федеральном законе от 10.01.2003 № 11-ФЗ в целях обеспечения возможностей его прохождения через парламентские, правительственные и президентские структуры разработчики вынуждены были

---

[794] Отметим, что ЮНЕСКО вообще не рекомендует переводить на национальные языки термин «e-learning». Однако с учётом правильной в целом установки современного отечественного массового сознания и сознания политических элит на употребление русских или устоявшихся в русском языке ранее заимствованных иностранных слов полагаю наиболее целесообразным употребление именно термина «электронное обучение»

[795] С одной стороны, лидер думской фракции КПРФ Г. Зюганов и автор этих строк в ответ на совместно направленное Председателю Правительства РФ В. Путину и переданное ему лично в руки 9 октября 2008 г. письмо о развитии электронного обучения получили из Минобрнауки более чем формальный ответ. С другой стороны, согласно неофициальной информации, полученной однако из «высокопоставленного» источника, Президент Д. Медведев, который, как известно, принадлежит к числу активных пользователей Интернет, во время одной из встреч объяснял Министру образования и науки А. Фурсенко важность этого направления образовательной политики.

зафиксировать норму, согласно которой дистанционные образовательные технологии не влекут дополнительных государственных расходов. Это, безусловно, замедлило развитие ИКТ в образовании, однако политика – искусство возможного: в противном случае закон просто не был бы принят.

Между тем, опыт наиболее «продвинутых» в области электронного обучения государств показывает необходимость принятия, как минимум, трёх законодательных актов (или их серий):

- «Об электронном образовании;
- «Об e-learning-индустрии»;
- «Об индустрии знаний».

Разработка аналогичных законопроектов намечена в плане работы Совета по электронному обучению и информационным технологиям в образовании думского Комитета по образованию.

Среди рекомендаций уже упоминавшегося круглого стола в Госдуме 10 ноября 2008 г. наиболее важными являются две.

Во-первых, решение обратиться в Правительство РФ и Минобрнауки с предложением провести специальный эксперимент о развитии электронного обучения в России на базе нескольких наиболее продвинутых вузов. Ответ на обращение заместителя председателя Госдумы С. Журовой по этому поводу, полученный из Минобрнауки России за подписью Ю. Сентюрина гласил: «Министерством принято решение о создании рабочей группы по разработке проекта положения об эксперименте по обработке технологических, методических, организационных и правовых основ распределенного и трансграничного образования на базе информационно-коммуникационных технологий».

Во-вторых, предложение сформировать межкомитетскую рабочую группу по разработке законодательной базы отечественного электронного обучения. В настоящее время, когда эта книга готовится к печати, работа по формированию такой группы завершается.

Процитируем ещё раз выступление президента Д. Медведева: «*…мы должны в ближайшие два года создать и информационные, и институциональные предпосылки для интеграции в глобальное информационное общество*»[796]. Возможно, столь определённо сформулированная задача позволит изменить отношение к e-learning-у в Минобрнауки и других структурах российского правительства. Ведь совершенно очевидно: без прорыва в области электронного обучения и информационных технологий в образовании отечественная образовательная система не сможет вернуть себе репутацию одной из лучших в мире.

* * *

Реформы образования, проводимые индустриально развитыми странами, характеризуются целым рядом параметров, которые с поправкой на национальную специфику, на наш взгляд, целесообразно учесть в отечественной практике.

1. Системность, корректировка и последовательность реформ: при наличии плана масштабных изменений определяются конкретные задачи реформирования на конкретный период, которые коррелируются с учётом данных постоянно проводимого мониторинга.

2. Чёткое определение конечных целей реформирования и критериев оценки успешности их достижения.

3. Делегирование полномочий и ответственности: нацеленность на привлечение общества к управлению, передача власти и части ресурсов на места при сохранении ответственности государства за общую ситуацию в системе образования.

4. Вариативность и возможность выбора (страны или языка обучения, типа учебного заведения – государственного или частного, места расположения образовательного учреждения, учебного профиля, набора учебных курсов и т.п.).

---

[796] www.kremlin.ru/text/appears/2009/02/212834.shtml

5. Социальная направленность: стремление к ограничению неравенства образовательных возможностей, расширение доступа к образованию гражданам страны.

Одновременно современная отечественная образовательная политика, несмотря на её общую элитарную направленность, демонстрирует элементы, достойные использования в мировом опыте реформ, в том числе:

- широкомасштабный, длительный, многокомпонентный эксперимент как метод предварительной апробации и корректировки предполагаемой реформы;
- относительно медленные темпы реформирования системы образования с учётом инерционности происходящих в ней изменений.

На взгляд автора, основными принципами реформирования отечественной школы должны быть: учёт собственного и зарубежного опыта, чистота эксперимента и здоровый консерватизм.

Глава 16. Альтернативные проекты модернизации отечественного образования

В предыдущих разделах данной работы анализировались преимущественно официальные программы и проекты модернизации отечественного образования[797]. Однако на протяжении рассматриваемого периода различными политическими и общественными силами многократно предлагались и проекты альтернативные. Последние существовали как в форме научных разработок, так и образовательно-политических программ, призванных определить направление конкретных действий. В настоящей главе рассматриваются некоторые из таких программ, относящиеся к концу последнего десятилетия XX в. и к началу первого десятилетия XXI в. Хотя подробный анализ подобных документов не входит в задачи книги, как представляется автору, предложенный их набор, включая документы «правой» и левой оппозиции, а также социального крыла «партии власти», даёт более или менее полное представление о моделях образовательной политики, которые имеют теоретические шансы быть реализованными в стране.

§ 1. Концепция образовательной реформы партии «Яблоко» на рубеже веков (проект федерального закона «О конституционных гарантиях прав граждан на общее образование»)

1.1. Законопроект и программные установки партии «Яблоко»

Своеобразной попыткой, опережающей реализации идей, близких правительственной концепции реформирования образования (известной как «программа Грефа»), стал разработанный экспертами партии «Яблоко» проект федерального закона «О конституционных гарантиях прав граждан на общее образование». Проект вызвал серьёзные общественные дискуссии на рубеже XX - XXI вв. Анализ концепции и содержания этого документа следует предварить несколькими замечаниями.

1. Первый вариант законопроекта разрабатывался перед парламентскими выборами 1999 г. и в значительной степени представлял собой предвыборный документ. В средствах массовой информации он рекламировался «Яблоком» как программа модернизации всей системы образования, а главным препятствием на пути её реформирования объявлялись действующие федеральные законы и, соответственно, «прокоммунистический» Комитет по образованию и науке Государственной Думы второго созыва. Помимо стандартных идеологических штампов, в этом обвинении проявлялся также и характерный для эпохи юридический фетишизм.

Действительно, к концу срока полномочий Госдумы второго созыва в названном Комитете остались лишь представители фракции КПРФ и группы «Народовластие». Однако не парламентские комитеты определяют персональный состав работающих в них депутатов. Это делают фракции, а они, включая фракцию «Яблоко», избрали в тот период иные приоритеты и предпочли направить своих представителей в другие думские комитеты[798].

Действительно, парламентские комитеты, ведающие вопросами образования, в т.ч. и Комитет Госдумы второго созыва, депутаты левой и центристской политической ориентации препятствовали псевдореформаторским усилиям правительств Е. Гайдара,

---

[797] См. главы 5, 6, 9-13

[798] Изначально в составе Комитета было 7 коммунистов, 1 депутат от группы «Народовластие», 3 от правящей партии «Наш дом – Россия», 1 представитель ЛДПР и 1 депутат от «Яблока». Депутат от ЛДПР и его преемник на заседаниях Комитета практически не появлялись. Из трёх депутатов от НДР двое ушли в правительство, а Жорес Алфёров – вице-президент Российской Академии наук, физик с мировым именем (впоследствии Нобелевский лауреат), убедившись, что НДР слабо поддерживает науку и образование, перешёл в группу «Народовластие». Заместитель председателя Комитета от «Яблока» в конце срока работы Госдумы второго созыва возглавил Комитет по природным ресурсам.

В. Черномырдина и С. Кириенко[799]. Однако российскому образованию это принесло не отрицательные, но положительные результаты[800].

2. Появившись несколько ранее правительственной концепции реформирования образования, первый вариант законопроекта явился своего рода испытательным полигоном, на котором проходили проверку общественным мнением ряд идей, вошедших затем в «Программу Грефа». В свою очередь версия, официально внесённая депутатами фракции «Яблоко» в Думу весной 2000 г., вобрала в себя ряд положений правительственной концепции (единый экзамен, государственное именное финансовое обязательство). Главным различием между позициями правительства (точнее, Министерства образования) и фракцией «Яблоко» (хотя отнюдь не только её) в сфере образовательной политики оставался вопрос о 12-летней школе: Министерство настаивало на её введении, тогда как авторы законопроекта фиксировали в нём 11-летний срок получения полного среднего образования.

3. Внесению в Государственную Думу проекта федерального закона «О конституционных гарантиях прав граждан на общее образование» предшествовало появление в 1999 г. предвыборной образовательной программы партии «Яблока». Более того, законопроект и рассматривался как первый шаг на пути реализации программы.

Анализ обоих документов показывает, что, во-первых, их авторы в качестве главной причины кризиса в образовании рассматривали слабость не только законодательной базы, но и механизмов финансирования системы, т.е. механизмов распределения имеющихся финансовых средств и контроля над ними[801].

В действительности, как уже не раз отмечалось, главный корень финансово-экономических проблем российского образования лежит вне его сферы. Изменение структуры и направления финансовых потоков без принципиального увеличения финансирования способно дать лишь незначительный эффект, а иногда – принести вред. Соответственно, для выведения образования из экономического кризиса необходимо принципиальное изменение социально-экономического курса государственной политики в целом.

Во-вторых, другая ключевая идея программы «Яблока», которая в силу рамочного характера законопроекта получила в нём лишь косвенное отражение, относилась уже не к финансам, но к содержанию образования. Как уже отмечалось, при разработке образовательных стандартов и программ теоретики «Яблока» предлагали во главу угла поставить функциональную грамотность[802].

Рациональным содержанием этой идеи было усиление практической направленности образования. Рациональным тем более, что, как уже не раз отмечалось, согласно сравнительным международным исследованиям, именно по способности

---

[799] См. главу 5.

[800] См. § 2 главы 7, § 2 главы 8.

[801] «Причины сложившейся ситуации – полное отсутствие государственной политики в области образовании, а именно осмысленного выбора приоритетов, стратегических целей и концентрации усилий для их достижения. Не столько даже общие экономические трудности страны, сколько отсутствие политической воли, правовой базы и финансовых механизмов определяет тяжелейшую ситуацию в отрасли». – Программа Объединения ЯБЛОКО в области образования. М., Объединение ЯБЛОКО: Комиссия по образованию, 1999. – С. 11.

Иными словами, они полагали, что если бы Президент Б.Н. Ельцин подписал не 17, а, например, 27 законов, подготовленных думским Комитетом по образованию и науке, то даже в случае ещё бо́льшего сокращения финансирования при ином распределении средств, система образования могла бы выйти из кризиса.

[802] «***Модернизация содержания школьного образования*****,** приведение его в соответствие с требованиями современной жизни, с реальными запросами личности, общества, государства. ***Резкое повышение его практической направленности*** с целью освоения в школе широкого набора практически полезных знаний и навыков, необходимых в жизни каждого человека, при сохранении высокого уровня преподавания фундаментальных наук». – Программа Объединения ЯБЛОКО в области образования. М., Объединение ЯБЛОКО: Комиссия по образованию, 1999. – С. 20.

применять знания, по практическим умениям (компетентностям) российские школьники заметно отстают от большинства сверстников из индустриально развитых стран.

Критический анализ данного образовательно-политического проекта, представленного партией «Яблока», отнюдь не означает отрицательного отношения автора к политикообразовательной позиции этой партии вообще. Напротив, эта позиция заметно эволюционировала влево: от элитарной к социальной или, в других выражениях, от праволиберальной к социал-демократической. Не случайно, как было показано в главе 14, уже в Третьей Государственной Думе по результатам голосований в поддержку образования фракция «Яблока» уверенно заняла третье место после фракции КПРФ и Агропромышленной депутатской группы.

В мае 2000 г. рассматриваемый законопроект за подписями трёх депутатов фракции «Яблоко» (С. Иваненко, С. Митрохина, А. Шишлова) был официально внесён в Госдуму, а 19 сентября того же года в значительно модернизированном варианте обсуждён на специальных парламентских слушаниях. Хотя по тактическим соображениям (стремление председателя Комитета И. Мельникова избежать внутрикомитетских конфликтов) после обсуждения документа не было принято итоговых рекомендаций, состоявшийся обмен мнениями позволяет, тем не менее, выделить как положительные, так и отрицательные стороны законопроекта.

1.2. Содержание законопроекта: плюсы и минусы

В докладе думского Комитета по образованию и науке, обобщая мнение большинства депутатов и поступившие отзывы, автор счёл возможным отнести к таким идеям следующие.

1. В плане межбюджетных отношений – замена «неокрашенных» трансфертов (в которых деньги выделяются общей суммой без распределения по статьям расходов) целевыми субвенциями регионам. Субвенция, как известно, предполагает финансирование строго определённых расходов, которые легко контролируются соответствующими органами, а нецелевое использование средств влечёт за собой установленные законом санкции.

2. Введение субсидиарной ответственности бюджетов более высокого уровня за финансирование образовательных учреждений, если в муниципальных или региональных бюджетах средств недостаточно. Государство на уровне Федерации и её субъектов не может устраняться от ответственности за реализацию права на образование своих граждан, которое установлено Конституцией или федеральными законами.

3. Создание специальных бюджетных фондов поддержки образования. В образовательном законодательстве это стало новеллой, и хотя правительство и правовое управление Госдумы выступали против, Комитету по образованию и науке она представлялась заслуживающей внимания и поддержки.

4. Введение независимой (вневедомственной) системы контроля качества образования, которая с 1992 г. прописана в Законе РФ «Об образовании», однако до 2007 г. не была реализована[803], а затем заменена системой контроля ведомственного[804].

5. Установление работникам образования таких же надбавок к заработной плате и иных социальных выплат, которые получают государственные служащие.

---

[803] См. § 2 главы 8

[804] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 04.02.2007 № 116 «Об утверждении правил осуществления контроля и надзора в сфере образования»; Федеральный закон от 20.04.2007 № 56 «О внесении изменений в закон Российской федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»

Вместе с тем многие ключевые положения законопроекта вызвали бурные дискуссии, более того, в большинстве выступлений были охарактеризованы как весьма спорные, либо вообще неприемлемые.

Неопределённость предмета регулирования

Само название законопроекта – «Об обеспечении конституционных прав граждан на общее образование» – вызвало разноречивые толкования экспертов. Как известно, в статье 43 Конституции РФ гражданам гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, но не гарантируется общедоступность и бесплатность среднего (полного) общего и начального профессионального образования. Тем самым Конституция, рассматриваемая без учета действующих федеральных законов в области образования, допускает, в частности, возможность перевода на платную основу обучение в старших классах общеобразовательной школы.

Поэтому отнюдь не случайно, что авторы двух заключений на законопроект, а именно: Правительство РФ и Правовое управление Госдумы, не смогли однозначно определить предмет его регулирования. Одни полагали, что закон призван гарантировать право граждан исключительно на получение основного общего образования, а другие – что на получение среднего (полного) общего образования в целом. В связи с тем, что возникли различные толкования, законопроект можно было понимать и в смысле ревизии положений пункта 3 статьи 5 Закона РФ «Об образовании», обязывающего государство гарантировать гражданам бесплатность и общедоступность образования в полной средней школе. Поскольку же статья 43 Конституции РФ ограничивает права граждан в области образования, логика требует её изменения, хотя Основной закон страны и не запрещает расширять установленные в нём права человека[805].

Образовательные организации: угроза ликвидации конституционных прав граждан под лозунгом их защиты

Закон РФ «Об образовании» в редакции 1996 г. (статьи 11 и 11`) предусматривал, что организации, осуществляющие образовательную деятельность, могут создаваться исключительно в организационно-правовых формах, предусмотренных законодательством для некоммерческих организаций, а государственные и муниципальные организации – только в форме учреждений. Законодатель таким путём стремился ограничить коммерциализацию сферы образования. Напротив, предложенный фракцией «Яблоко» законопроект легитимизировал деятельность образовательных организаций в любых организационно-правовых формах. Иначе говоря, его авторы предполагали коммерциализацию образования в значительно большей степени, чем предусмотрено принятым семью годами позднее ФЗ от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». При этом коммерческие интересы с большой вероятностью возобладали бы над образовательными.

Более того, как уже отмечалось, возможность реализации даже тех ограниченных прав в области образования, которые прописаны в статье 43 Конституции, гарантируется государством именно в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (либо на предприятиях), но отнюдь не в любых организациях. Другими словами, замена в анализируемом законопроекте учреждений на организации не только не обеспечивала, но напротив, фактически отменяла действующие конституционные гарантии, снимая с государства ответственность за их реализацию.

Поскольку подробный анализ последствий замены статуса учреждений на организации дан в § 1 главы 6 и § 1 главы 13**,** отметим лишь, что авторы законопроекта

[805] См. § 2 главы 4, § 1 главы 8.

превзошли радикализмом предложений даже разработчиков «программы Грефа», ибо, в отличие от последних, не устанавливали никаких ограничений на формы создания организаций и не предполагали проведения экспериментов.

Снижение уровня образовательных стандартов

Предлагавшаяся в законопроекте концепция государственных образовательных стандартов также представляется, по меньшей мере, весьма спорной.

Во-первых, само понятие образовательного стандарта в проекте закона расходилось с его трактовкой, установленной в пункте 1 статьи 7 Закона РФ «Об образовании» в действовавшей в то время редакции. Так, минимальное содержание образования объявлялось состоящим из дидактических единиц, хотя само понятие дидактической единицы не было определено. Поскольку стабильность законодательства – одно из условий его действенности, не имело смысла без крайней необходимости менять устоявшиеся положения. Впрочем, следует признать, что эта трактовка, хотя бы в урезанном виде сохранявшая содержательную составляющую в образовательном стандарте, была заметно лучше той, которая спустя восемь лет усилиями правительства была введена в закон.

Во-вторых, авторами фактически был представлен проект закона не о государственном образовательном стандарте, но о том, как этот стандарт принимать. Так, в проекте почти ничего не говорилось о минимальном содержании образования как ключевом элементе стандарта. Думский Комитет по образованию и науке солидаризировался с авторами законопроекта в том, что разрабатывать минимальное содержание образования должны прежде всего не чиновники или депутаты, но представители педагогического сообщества. Однако неверно, будто закон вообще должен обходить вопросы содержания образования. Даже если это содержание не включается непосредственно в «тело» закона, законодатель обязан расставить все необходимые «флажки», которые в этом отношении определяли бы направление деятельности исполнительной власти, чтобы с каждым новым президентом, с каждым новым министром образования содержание школьных программ не менялось.

В-третьих, не менее важно, что образование и фактически, и юридически – это процесс не только обучения, но и воспитания. Более того, в базовом законе именно воспитание поставлено на первое место. Однако в анализируемом законопроекте государственный образовательный стандарт понимался исключительно как некий набор требований к обучению. И хотя воспитательные возможности закона ограничены по определению (обычно закон регулирует предельные случаи человеческого поведения), законодатель не должен отказываться от тех скромных возможностей воздействия на ценностную сферу человеческой жизни, которые ему доступны. Достаточно посмотреть, как нацелены на воспитание образовательные системы США, Франции или Японии, чтобы убедиться: отечественная школа также должна вернуть себе воспитательную функцию, хотя и на новой основе. Закон о государственном образовательном стандарте способен ей в этом помочь.

Наконец, в-четвёртых, и главное. Законопроект предполагал возможность замены в основной школе учебных предметов интегрированными курсами, что фактически уничтожало стандарт[806].

Несовершенство финансовых механизмов

Раздел законопроекта, рассматривавший механизмы финансирования и финансовые потоки в образовании, содержал, как отмечалось выше, много интересных предложений. Однако, наряду с достоинствами и перекрывая их, в нём был

[806] Подробный анализ см. в подразделе 3 § 4 главы 8.

сформулирован также и целый ряд ошибочных или даже потенциально вредных положений.

Во-первых, в версии законопроекта, первоначально внесённой в Государственную Думу, принцип «деньги следуют за учеником» не рассматривался как универсальный и единственно возможный. Во второй же версии, представленной на слушания 19 сентября 2000 г., подушевое финансирование было предложено в качестве единственного финансового механизма.

Как уже отмечалось[807], деньги в той или иной мере всегда следовали за учеником или студентом, в том числе и в советский период, но этот финансовый механизм единственным быть не может. Не могут финансироваться по одинаковым подушевым нормативам: крупная городская школа с высокой наполняемостью классов и сельская школа с классами, укомплектованными лишь наполовину; профессионально-технические училища, одно из которых обучает бухгалтеров, а другое – станочников; любые учебные заведения одного типа, расположенные на юге Краснодарского и севере Красноярского края и т.п. Поскольку затраты в этих случаях явно различны, необходимо, наряду с чисто нормативным финансированием, предусмотреть возможность финансирования с учётом региона, профиля и иных специфических особенностей данного образовательного учреждения. Такова изначально была концепция базового закона. Эта концепция конкретизирована в федеральных законах «О государственной поддержке начального профессионального образования», «О неотложных мерах по государственной поддержке начального профессионального образования» и «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)», отклонённых президентом Б.Н. Ельциным[808].

Во-вторых, предусматривая создание федерального общеобразовательного бюджетного фонда, законопроект не давал ясного ответа на вопрос о том, какой объём средств предполагалось в этом фонде концентрировать. Авторы проекта, с одной стороны, утверждали, что эти средства должны обеспечивать реализацию федерального компонента государственного образовательного стандарта общего образования (около 75% всех учебных часов). С другой стороны, проект устанавливал, что федеральный общеобразовательный фонд должен субсидировать соответствующие фонды субъектов РФ и муниципальных образований лишь в случае нехватки их собственных средств на реализацию нормативов бюджетного финансирования в данном регионе или муниципалитете. Точно так же не понятно, какую часть налогов, поименованных в законопроекте (налог на добавленную стоимость, налог на прибыль, лицензионные сборы и т.п.) предполагалось направить в целевые бюджетные общеобразовательные фонды.

В-третьих, заслуживает серьёзного внимания точка зрения профсоюза работников образования и науки о том, что субсидиарная финансовая ответственность государственных бюджетов за обеспечение школьного образования предполагает введение совместного учредительства общеобразовательных учреждений. Законопроектом это не предусматривалось, хотя Законом РФ «Об образовании» в тот период допускалось.

Оплата педагогического труда: отказ от объективного критерия исчисления

Как уже отмечалось, позитивной идеей законопроекта было введение для работников образования надбавок к заработной плате, установленных для госслужащих. Однако в целом предложения разработчиков в части оплаты педагогического труда оказались много хуже, чем действовавшие до «монетизации» нормы базового закона.

Пункт 3 статьи 25 законопроекта гласил: «Ставки педагогических работников устанавливаются в размере, пропорциональном величине средней заработной

[807] См. § 2 главы 5.
[808] См. § 5 главы 8.

платы в Российской Федерации, применяемой для исчисления пенсии. Коэффициент пропорциональности устанавливается федеральным законом». Этот текст вызвал множество вопросов.

Во-первых, действовавшие до 2005 г. нормы базового закона чётко говорили о том, какими должны быть размеры средних ставок и окладов работников образования. Причём согласно закону, они определялись не волей правительства или депутатов, а объективными показателями: уровнем средней заработной платы в стране и её уровнем в промышленности. При введении этих норм в редакцию Закона 1992 г. специально изучался зарубежный опыт. Поскольку в этой части закон не исполнялся, логичным было бы, например, предложение о его поэтапной реализации в течение нескольких лет, как это предлагалось в специальном законе, отклонённом президентом Б.Н. Ельциным[809] и в проекте национальной доктрины образования в РФ. Однако авторы законопроекта отказались от простого и объективного механизма, заменяя его размытыми положениями и фактически отдавая решение вопроса в руки правительственных чиновников.

Во-вторых, авторы законопроекта предлагали использовать при исчислении ставок и должностных окладов педагогических работников тот же механизм, что и в законе «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» № 113-ФЗ. Однако механизм этот, как известно, себя не оправдал. С начала 1998 г. и до конца 2001 г. длились дискуссии и судебная тяжба между Госдумой и правительством по поводу того, на основе какой именно заработной платы исчислять пенсии, причём дело не раз доходило до Верховного Суда. Большинство депутатов полагали, что это должна быть начисленная заработная плата, правительство же – что фактически выплаченная. Предпринимались и попытки обосновать право правительства устанавливать расчётную величину заработной платы произвольно. Воспроизводство подобных норм в законопроекте «Яблока» обрекало его, в лучшем случае, на аналогичную судьбу.

В-третьих, ссылки авторов законопроекта на то, что коэффициент пропорциональности между средней заработной платой в стране и её величиной, на основе которой будут рассчитываться ставки и должностные оклады педагогических работников, будет определяться федеральным законом, ничего изменить не могли. В принципе правительство получало право установить такой коэффициент пропорциональности, что с учётом всех надбавок заработная плата педагогов оказалась бы на прежнем уровне или даже ниже, чем до введения закона в действие[810].

* * *

Подведём итоги.

1. Законопроект не столько развивал, сколько пересматривал основные положения базового Закона РФ «Об образовании» и отчасти – Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», причём во многих случаях в сторону ухудшения.

---

[809] См. § 4 главы 8.

[810] Процитирую по этому поводу собственное выступление на парламентских слушаниях 19 сентября 2000 г.: «*Вот пример политико-шахматной комбинации, простой, как детский мат. Представим себе, что некий ультрамонетарист в правительстве или просто премьер с ироническим складом ума решат доказать авторам законопроекта, что хотели они, как лучше, а получится – как всегда. Первым ходом он вносит в Государственную Думу законопроект, в котором предусматривается установление коэффициента пропорциональности расчётной величины заработной платы к её реальному уровню в стране на уровне 0,1. После этого на такую заработную плату «накручиваются» все надбавки, которые предлагаются в законопроекте, но результат оказывается меньше, чем учителя получают сейчас. Ответным ходом депутаты Госдумы отклоняют правительственный проект и пытаются предложить свой собственный, повышающий заработную плату педагогам, скажем, в 2 раза. Вторым ходом Президент отклоняет парламентский проект. Дума и (или) Совет Федерации пытаются преодолеть вето Президента, но, конечно, не набирают необходимого количества голосов. Третьим и последним ходом правительство (или Президент) вводит такие размеры ставок и окладов в образовании, какие считают нужным. Вот и всё*».

2. Представляется глубоко ошибочной исходная посылка разработчиков законопроекта и предшествовавшей ему программы партии «Яблоко», согласно которой финансовые трудности системы образования, низкий уровень оплаты труда педагогов и т.п. связаны главным образом с недостатками базового закона РФ «Об образовании». Хотя этот закон по определению предполагает пробелы, заполняемые иными законодательными актами[811], до так называемой монетизации он содержал достаточное количество конкретных норм, исполнение которых вполне обеспечило бы необходимый уровень финансирования и оплаты труда работников образования. Поэтому главная причина недофинасирования образования длительное время была заключена в системном кризисе общества и избранном социально-экономическом курсе. Последнее верно и в условиях экономического роста. Сама же установка разработчиков закона отражала лишь отмеченное выше парадоксальное сочетание юридического фетишизма с юридическим нигилизмом[812], в тот период характерное, как видим, не только для политики власти.

3. Законопроект «Яблока» изначально обладал лишь минимальными шансами пройти через парламент. Он объединил три совершенно различных сюжета, три концептуальные идеи, каждая из которых имела своих влиятельных противников:

---

[811] См. § 2 главы 8.

[812] Это стало одним из предметов полемики автора с лидером «Яблока» Г. Явлинским на парламентских слушаниях 19 сентября 2000 г., представления о которой дают следующие выдержки из стенограммы.

Явлинский Г.А.*: Все законы, которые будут в дальнейшем приниматься, должны исходить из той Конституции, которая на сегодняшний день действует. «ЯБЛОКО» в 1993 г. было против этой Конституции, призывало не голосовать за неё, но сегодня это наша Конституция. И пытаться писать законы под что-нибудь другое, это значит просто вообще ничего не делать. Пусть кто-нибудь попробует изменить те статьи, которые невнятны или неясны. Мы исходили из тех ограничений, которые у нас есть…*

Смолин О.Н.*: Это тот случай, когда уважаемый Григорий Алексеевич не прав, причём трижды. Абсолютно неверно, будто Конституция жёстко ограничивает наши действия по защите права на образование. Да, 43 статья Конституции написана либо бездарно, либо с намерением нанести вред отечественному образованию. В 1993 году не только Григорий Явлинский, но и я выступал против её принятия. Однако Конституция, не позволяя ещё больше ограничивать права граждан в области образования, к счастью, вполне позволяет их расширять. Именно это и было сделано Законом РФ «Об образовании», статья 5 которого гарантирует гражданам помимо тех прав, которые установлены Конституцией, также право на общедоступное и бесплатное среднее (полное) общее и начальное профессиональное образование. То же самое необходимо сделать и в законе «О дополнительном образовании», поскольку право на такое образование напрямую не прописано в Конституции и недостаточно прописано в базовом законе. Иначе говоря, мы не только можем, но и должны выходить за конституционные рамки, но лишь в сторону расширения, а не ограничения прав граждан.*

Явлинский Г.А.*: У выступавших на слушаниях было много ссылок на базовый закон «Об образовании». Ну, что на него ссылаться, как на Библию. Да, есть базовый закон, но есть и катастрофа в образовании. Значит, что-то не то с законом… Если российский Президент считает образование проблемой № 1, значит всё у нас будет хорошо с образованием. Если он так не считает, а только так об этом говорит, значит ничего не будет.*

Смолин О.Н.: *По поводу критики базового закона и нашего отношения к нему, как к Библии, можно сказать следующее. Григорий Алексеевич продемонстрировал явные проблемы с логикой, причём типично российские. С одной стороны, он заявил, что если положение в образовании плохое, то причины надо искать в базовом законе. С другой же стороны, утверждал, что Россия живёт вовсе не по законам, что, к сожалению, справедливо. Так, может быть, пора понять, что причины кризиса в образовании не в законе, а в его неисполнении? Например, в проводимой экономической политике, при которой денег на образование нет и в достаточном объёме не будет?*

Явлинский Г.А.*: Почему трансферты, поступающие из центра в регионы, расходуются на всё, что угодно, кроме школ? Почему школа у нас самая незащищенная? Потому, что учителей никто не боится. Потому, что учителя разрознены, не представляют никакой политической силы. А у нас в стране вся политика построена на силе.*

Смолин О.Н.: *Неверно, будто учителя не представляют собой политической силы. Официальная статистика и профсоюзы подтверждают, что именно работники образования в России 90-х годов стали лидерами по участию в акциях протеста. В нормальной ситуации это было бы абсурдно. В ситуации абсурда это – норма. Быть может, протестные действия работников образования не вызывают такого общественного и информационного резонанса, как акции шахтёров, но они не менее значимы.*

• предложенная модель образовательного стандарта – в педагогическом сообществе и парламентских комитетах;

• подушевое финансирование в качестве единственного универсального механизма – в тех же парламентских комитетах и широких кругах образовательного сообщества;

• попытка (хотя и непрофессионально исполненная) повышения заработной платы педагогам – в финансовых структурах правительства. Поэтому, стремясь сохранить согласие в Комитете, автор в заключение парламентских слушаний предложил разработчикам закона разделить его на три составные части, дорабатывать совместно и вносить в Государственную Думу в виде отдельных законопроектов[813].

[813] О дальнейшей судьбе законопроекта см. подраздел 4.3 § 4 главы 8.

§ 2. Новый «образовательный Госсовет»: несостоявшаяся альтернатива внутри системы федеральной власти

В качестве своеобразной, но, увы, неудачной попытки создать альтернативу образовательной политике власти внутри самой этой власти можно рассматривать проведение второго «образовательного Госсовета»[814] и принятый им документ.

Как и было намечено, событие это состоялось в Кремле 24 марта 2006 г. Как и в 2001 г., рабочую группу по подготовке специального доклада Госсовету (далее — доклад) возглавлял президент Карелии С. Катанандов. Полный вариант названия доклада гласил: «О развитии образования в Российской Федерации: от конкурентоспособного образования — к конкурентоспособности России». Насколько известно автору (в последние годы информация эта вновь стала полузакрытой), основными разработчиками доклада вновь стали Э. Днепров и С. Степанов. Материалы к нему активно направляли Б. Дёмин (президент российского союза директоров ссузов), В. Зернов (президент Ассоциации негосударственных вузов) и В. Садовничий, преимущественно в части обучения студентов из СНГ. В отдельных положениях Доклада чувствуется «рука» советника министра образования и науки А. Волкова. Состав разработчиков, а ещё более – «читателей» доклада в администрации Президента, в значительной степени предопределили его внутренние противоречия.

2.1. Социальная ориентация решений Госсовета как причина его замалчивания

Однако сразу после Госсовета обнаружился поразительный факт: правительство России его как будто не заметило. Так, выступая в почти часовом прямом эфире радиостанции «Эхо Москвы» 2 апреля 2006 г., министр образования и науки А. Фурсенко о Госсовете не упомянул ни разу. Полного текста доклада автору не удалось обнаружить ни на официальном сайте Минобрнауки, ни в близких к Министерству печатных СМИ[815]. Для сравнения напомню: в 2001 г. сразу после окончания аналогичного Госсовета заместитель председателя правительства В. Матвиенко и министр образования В. Филиппов объявили его доклад правительственной программой модернизации образования, хотя, как уже отмечалось, представители финансово-экономического блока в правительстве позднее подвергли этот документ радикальному «секвестру».

Причина игнорирования исполнительной властью нового «образовательного Госсовета» проста: его доклад принципиально отличается от стратегического правительственного документа «О приоритетных направлениях развития образовательной системы в Российской Федерации» (далее — «Приоритетные направления»)[816], причём отличается, как минимум, в трёх отношениях.

Первое отличие — идеологические посылки и терминология. Элементарный контент-анализ показывает: по этим параметрам доклад несравненно ближе подготовленной образовательной оппозицией декларации «Образование — для всех»[817], чем правительственным «Приоритетным направлениям». Вот лишь несколько цитат из введения к докладу.

«*Цель настоящего документа — формирование единой общенациональной стратегии инновационного опережающего развития российского образования,*

---

[814] Документ первого «образовательного» Госсовета проанализирован в § 2 главы 6.

[815] Забегая вперед, отметим, что этот текст с комментариями академика РАО Э. Днепрова, Президента Всероссийского фонда «Образование» С. Комкова и автора этой книги общественному движению «Образование – для всех» пришлось издавать за собственный счёт для раздачи участникам Конгресса российского образовательного сообщества 22 апреля 2006 г. Иначе говоря, в распространении официального документа, принятого органом власти (хотя бы и совещательным), оказалась заинтересованной только образовательная оппозиция!

[816] См. http://mon.informika.ru/edu-politic/priority/1183

[817] См. § 3 главы 16.

обеспечивающей его качественный прорыв, и на этом фундаменте — новое качество жизни страны…»[818].

«*В настоящем документе главный лейтмотив — переход из положения «догоняющего развития» к реальной конкурентоспособности российского образования с мировыми лидерами в этой сфере*»[819].

«*Современный мир, включая и Россию, уже вступил в эпоху, когда большая часть экономического богатства создается вне среды материального производства. Многократно увеличивается значимость и стоимость интеллектуального труда, а экономика знаний становится важнейшей отраслью народного хозяйства*»[820].

«*…Образование повсеместно рассматривается как основной инструмент общественной модернизации, и инновационный аспект развития образования становится все более и более актуальным*»[821].

Наконец, раздел 1.2. доклада назван «Равенство доступа к образованию. Качественное образование для всех — основополагающая современная цивилизационная норма».

Цитирование высказываний такого типа можно было бы продолжить без труда. Более того, доклад содержит не явную, но вполне прозрачную критику «приоритетного национального проекта «Образование». Посвящённый этому вопросу раздел 3.6. назван «Развитие национального проекта «Образование». Превращение его в системный стратегический инструмент развития российского образования». Такая формулировка содержит очевидный намёк на то, что в современном виде «национальный проект» не является ни системным, ни стратегическим. Любые сомнения на этот счет устраняет текст: «*Для увеличения образовательной и социальной значимости названного проекта и придания ему подлинно национального статуса необходимо, во-первых, расширить зону охватываемых им актуальных педагогических проблем, и, во-вторых, и это главное – придать проекту характер системной стратегии инновационного развития российского образования*»[822].

Собственно, важное значение «нацпроекта» авторами доклада признаётся лишь в двух отношениях: «*Как стимулирование образовательных инноваций и как первый в Новейшей истории российского образование прецедент «прорыва» барьера межбюджетных отношений и оказания поддержки педагогам и образовательным учреждениям непосредственно с федерального (президентского) уровня*»[823]. Кстати, с последним тезисом можно согласиться лишь в том случае, если началом «Новейшей истории российского образования» считать вступление в силу ФЗ № 122 (т.е. 1 января 2005 г.). Иначе придётся признать, что в стране не было ни Федеральной программы развития образования, ни других форм поддержки школы из «центра».

Хотя и в данном случае, как увидит читатель, текст доклада не в полной мере соответствует провозглашаемым целевым установкам, их появление в документе столь высокого уровня можно рассматривать как некоторый симптом продвижения идеи равного доступа к качественному образованию в политические элиты страны.

Отличие второе – отсутствие в докладе тех концептуальных идей «Приоритетных направлений», которые сторонниками демократической линии в образовательной политике рассматриваются в качестве проявлений элитаризма, способных нанести вред отечественному образованию. Так, в докладе читатель не найдёт:

---

[818] Доклад на Госсовете «О развитии образования в Российской Федерации». – Москва, 2006. – С. 5.
[819] Там же. – С. 6.
[820] Там же. – С. 7.
[821] Там же.
[822] Там же. – С. 66.
[823] Там же.

• ни предложения о фактической ликвидации конституционных гарантий права гражданина на дошкольное образование путём замены его образованием «предшкольным»;

• ни всколыхнувшей в 2005 г. образовательное сообщество стратегемы Минобрнауки о введении для всех частичной оплаты обучения в средней школе под предлогом сокращения учебной нагрузки;

• ни предложения ввести ваучеры (так называемые ГИФО – государственные именные финансовые обязательства) на основе результатов ЕГЭ для студентов вузов;

• ни требования превратить государственные и муниципальные образовательные учреждения в АУ (автономные учреждения), что равнозначно началу их приватизации, и т.п.

Наконец, третье коренное отличие — появление в докладе многих социально ориентированных положений, «неведомых» авторам «Приоритетных направлений». Назовём лишь некоторые из них:

• комплекс мер по борьбе с беспризорностью, безнадзорностью и социальным сиротством[824];

• расширение доступности дошкольного образования[825];

• возвращение страны к обязательному и бесплатному полному среднему образованию[826];

• государственное стимулирование здоровьесберегающих образовательных технологий, массовой детской физкультуры и спорта[827];

• ценностные ориентиры воспитания, в документах такого рода едва ли не впервые за последние годы выдержанные в духе не примитивизированной квазирыночной идеологии, но общечеловеческих, гражданских и патриотических ценностей[828];

• «*обязательное проведение общественной и профессиональной экспертизы проектов законов и других нормативно-правовых актов в сфере образования*». – Весьма важно с учётом отрицательного опыта принятия ФЗ № 122 и ФЗ «Об автономных учреждения»[829];

• «*корректировка федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 гг. с учетом поручений Президента Российской Федерации от 10 декабря 2005 г. и предложений, высказанных Государственным советом Российской Федерации*»[830]. – При всей неконкретности этого положения оно должно быть включено в позитивный ряд, ибо оба упомянутых в нём документа, на основе которых должна производиться корректировка ФЦПРО, имеют по преимуществу социальную направленность;

• «*расширение объема вещания образовательных программ на телевидении, проработка вопроса о возвращении этих программ на телеканал «Культура»*»[831]. – Вероятно, более сильным ходом была бы постановка вопроса о воссоздании в стране специального образовательного канала. Однако и это предложение представляет собой важную попытку выхода за традиционные рамки официальной интерпретации образовательной политики в последние годы.

К сожалению автора, в силу обстоятельств, о которых речь пойдёт ниже, анализ достоинств доклада, несмотря на его богатое содержание и хронологическую близость «образовательного Госсовета», представляет уже по преимуществу теоретический и (или) исторический, а не практически-политический интерес. А потому, ограничившись самой

---

[824] Там же. – С. 16.
[825] Там же. – С. 25.
[826] Там же. – С. 27.
[827] Там же. – С. 18-19, 21.
[828] Там же. – С. 7, 10-11.
[829] Там же. – С. 65.
[830] Там же.
[831] Там же. – С. 61.

общей оценкой этих достоинств, перейдём к рассмотрению непосредственных результатов и последствий проведения Госсовета по вопросам образования.

2.2. «Война за госсоветское наследство»

Едва окончился Госсовет, как борьба двух направлений в отечественной образовательной политике вспыхнула с новой силой. Часть известных сторонников демократического направления, по совместительству оказавшихся членами рабочей группы по подготовке доклада, трактовали приведённые выше его отличия от правительственных документов в том смысле, что антисоциальная линия в образовательной политике, проводимая исполнительной властью вообще и руководством Минобрнауки – в особенности, была если не «похоронена», то, во всяком случае, сломлена. Напротив, высокопоставленные чиновники в правительстве и профильном Министерстве делали вид, будто ничего не произошло.

С точки зрения обычной человеческой логики, правы были, разумеется, противники Министерства: по идее, более поздний документ означает пересмотр содержания предыдущего.

Опираясь на подобную аргументацию, образовательная оппозиция некоторое время активно использовала лозунги типа:

Правительство и «Единая Россия»! Требуем исполнения решений «образовательного» Госсовета!

Всех, кто сорвал исполнение решений Госсовета 2001 года и намерен сорвать исполнение решений нового Госсовета, — к ответу!

Поддержим тех, кто поддерживает образование, и только до тех пор, пока они его поддерживают![832]

Однако и высокопоставленные правительственные чиновники имели в своём арсенале, как минимум, три аргумента.

Во-первых, как уже отмечалось, вследствие разнородности группы разработчиков и самой комиссии С. Катанандова, в доклад Госсовету вошли некоторые идеи, способные увеличить неравенство возможностей граждан в сфере образования и тем самым нанести ему вред. Среди таких идей:

- переход на подушевое финансирование образовательных учреждений[833] (правильным было бы нормативное финансирование с учётом подушевого принципа: деньги следуют за учеником, но не все);
- односторонняя ориентация на компетентностный подход[834] (правильным было бы дополнение этим подходом «знаниевой» школы);
- «*реструктуризация и оптимизация сети учреждений начального и среднего профобразования, их укрупнение и концентрация ресурсов*»[835]. – Как уже не раз отмечалось, в контексте постсоветской образовательной политики «реструктуризация» и «оптимизация» вполне определённо обозначают ликвидацию и сокращение числа;
- «*проведение в 2006 - 2007 гг. широкой государственно-общественной переаккредитации всех высших учебных заведений и их филиалов, а также всех образовательных программ, реализуемых вузами, с максимальным привлечением образовательного сообщества, учёных Российской академии наук и отраслевых академий, бизнес-структур, зарубежных экспертов, с учётом общественной оценки качества образования в различный вузах*»[836]. – Несмотря на справедливое недовольство качеством высшего образования и вполне демократические идеи участия образовательного сообщества в процессах переаккредитации, сама эта идея, с одной стороны, противоречит действующему законодательству (в частности, о сроках

[832] Последний лозунг представляет собой перефразированную позицию А. Герцена в канун реформы 1861 г.
[833] Доклад на Госсовете «О развитии образования в Российской Федерации». – Москва, 2006. – С. 51, 55.
[834] Там же. – С. 13.
[835] Там же. – С. 38.
[836] Там же. – С. 39-40.

проведения аккредитации), а с другой – способна спровоцировать вал злоупотреблений и коррупции чиновников, а также нарушений прав студентов, уже принятых на обучение;

- предложения по реформированию педагогического образования, способные привести к ликвидации некоторых достижений в этой области постсоветского периода (включая подготовку в педагогических вузах специалистов всей группы профессий, занятых в сфере отношений «человек – человек»), а также к утрате многими педагогическими вузами университетского статуса[837], со всеми вытекающими организационно-финансовыми и содержательно-образовательными последствиями.

Помимо этого, доклад содержит целый ряд положений либо спорного характера, либо допускающих самые различные интерпретации, вплоть до антисоциальных. Лишь три примера:

1) «*осуществить систему мер по переходу от затратной экономики к экономике развития образования*»[838]. – Допускает любые интерпретации, включая безнадёжно устаревшее признание выделяемых на образование бюджетных ресурсов затратами, а не долгосрочными инвестициями;

2) «*обеспечение соучредительства (многоучредительства) профессиональных образовательных учреждений государством (на федеральном и региональном уровне) и работодателями*»[839]. – Идея совместного учредительства привлекает многих представителей деловых кругов и образовательного сообщества, однако также допускает самые различные трактовки, включая перевод учебных заведений в ГАНО (государственные автономные некоммерческие организации);

3) «*переход на многоуровневую систему высшего образования: бакалавриат, специалитет, магистратура*»[840]. – Упоминание специалитета в качестве особого уровня (точнее, ступени) высшего образования выглядит в данном контексте позитивно, однако вопрос о том, как конкретно будет выглядеть такая трехступенчатая структура, остаётся неясным и может интерпретироваться, например, в духе принудительной бакалавризации высшего образования[841].

Во-вторых, социальное направление в образовательной политике не одержало безусловной победы на Госсовете, ибо в процессе «доработки» доклада представителями правительства и администрации президента из него были вычеркнуты практически все положения, касающиеся повышения социального статуса педагога. Понятно, что без этого все или почти все остальные социально ориентированные положения доклада могут остаться благими пожеланиями.

В-третьих, в дискуссиях подобного рода главными являются не логические или вообще теоретические аргументы, но близость «к телу» структур исполнительной власти, принимающих практические решения. Напомню: документы первого «образовательного Госсовета» 29 августа 2001 г. также были лучшими среди вышедших из официальных властных структур. Более того, их поддержали представители социального блока в правительстве. Однако достаточно посмотреть первый раздел всё тех же «Приоритетных направлений», чтобы убедиться: все главные решения Госсовета 2001 г. исполнены не были. О судьбе решений нового «образовательного Госсовета» нельзя даже сказать, что она оказалась более драматичной. В действительности поворот вектора отечественной образовательной политики в сторону её социального направления в результате Госсовета закончился, практически не начавшись.

2.3. Поручения Президента РФ от 14 апреля 2006 г.: мертворождённое «дитя» Госсовета

[837] Там же. – С. 46-49.
[838] Там же. – С. 67.
[839] Там же. – С. 38.
[840] Там же. – С. 40.
[841] См. § 4 главы 13

14 апреля 2006 г. Президент РФ В. Путин утвердил за № ПР–6087с «Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного Совета Российской Федерации 24 марта 2006 г. и встречи Президента Российской Федерации с представителями деловых кругов 29 марта 2006 г.» (далее – Поручения). Уже из заголовка Перечня видно, что Государственный Совет, на который часть образовательного сообщества возлагала колоссальные надежды, приравнен по своему значению к рядовой встрече президента с представителями российского бизнеса. Соответственно, социальный вектор образовательной политики, представленный Госсоветом, оказался, как минимум, уравновешен её рыночным вектором, за который выступали деловые круги.

Воспроизведём с короткими комментариями основное содержание «Поручений» от 14 апреля.

«1. Правительству Российской Федерации:

- разработать предложения по введению единой внешней системы оценки качества образования в форме государственной итоговой аттестации выпускников общеобразовательных учреждений, а также по внедрению отдельных ее элементов в период процесса обучения. Срок – 1 июня 2006 г.». – В докладе формулировка была иной: «*введение единого государственного экзамена на этапе государственной (итоговой) аттестации по установленным предметам и как один из вариантов расширения возможностей для поступления в учреждения высшего профессионального образования*». Как видим, формула Госсовета много определённее и, в частности, исключает возможность использования ЕГЭ в качестве единственной формы вступительных испытаний. Вместе с тем «Поручениями» предлагается сделать внешнюю оценку качества образования более системной, распространив её отдельные элементы на весь процесс обучения;

«- разработать систему мер по повышению эффективности и качества подготовки и переподготовки педагогических кадров в целях обеспечения инновационного содержания образования. Срок – 1 сентября 2006 г.». – Последствия плохо поддаются прогнозированию, ибо, как уже отмечалось, раздел о реформе педагогического образования принадлежит к наиболее спорным в Докладе;

«- разработать комплекс мероприятий по расширению доступа граждан из стран СНГ к получению образования в Российской Федерации и развитию сети филиалов российских высших учебных заведений в зарубежных государствах. Срок – 1 ноября 2006 г.». – Это поручение в части расширения приёма студентов из СНГ в российские вузы повторяет предыдущие, а в части развития филиалов российских вузов в ближнем зарубежье, безусловно, заслуживает позитивной оценки;

«- принять меры по увеличению учебно-образовательных программ на базе современных технологий и их распространению через средства массовой информации. Срок – 1 июля 2006 г.». – В обтекаемой форме повторяет одно из наиболее важных предложений Госсовета, однако зрительский мониторинг федеральных электронных СМИ после 1 июля 2006 г. не позволяет сделать вывод о каких-либо существенных переменах;

«- подготовить и представить предложения по внедрению системы образовательных кредитов. Срок – 1 сентября 2006 г.». – Как уже не раз отмечалось, в зависимости от формы реализации (в дополнение к бюджетным учебным местам или взамен этих мест) эта идея способна привести как к расширению доступа к качественному образованию, так и к его сокращению. Видимо, во исполнение данного поручения правительство объявило об эксперименте по введению образовательных кредитов[842];

«- разработать нормативную правовую базу, обеспечивающую возможность формирования ресурсного капитала для финансирования учреждений

[842] Подробнее см. § 2 главы 12.

профессионального образования. Срок – 1 октября 2006 г.». – И это положение допускает различные интерпретации: от перехода к многоканальному финансированию и формированию целевых некоммерческих фондов (эндаументов) в дополнение к бюджету (как это имеет место в большинстве развитых стран) до попытки заменить бюджетные инвестиции внебюджетными.

«2. Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

- обеспечить использование системы начального и среднего профессионального образования преимущественно для получения профессионального образования, обеспечив одновременно расширение возможностей получения среднего и полного общего образования в общеобразовательных учреждениях. Срок – 1 июля 2006 г.». – Этот текст почти дословно повторяет соответствующее положение доклада Госсовету, однако, на взгляд автора, представляется, по меньшей мере, спорным: попытка обучать выпускников основной школы одновременно в двух образовательных учреждениях (профессионального и общего образования) приведёт, как минимум, к понижению их общеобразовательной подготовки, а как максимум, к срыву поставленной президентом задачи о возвращении к обязательному полному среднему образованию: собрать молодёжь для обучения в вечернюю (сменную) школу много труднее, чем параллельно обучать по общеобразовательным и профессиональным программам в одном месте.

«3. Правительству Российской Федерации с участием представителей деловых кругов разработать:

- меры по совершенствованию структуры профессионального образования с учетом перспективных потребностей рынка труда. Срок – 1 декабря 2006 г.». – Среди ответственных за исполнение этого поручения явно не хватает представителей науки. Без них перспективные потребности рынка труда легко могут быть сведены к конъюнктурным;

- «образовательные стандарты, соответствующие современным требованиям к квалификации специалистов. Срок – 1 июня 2006 г.». – И в данном случае науку не пригласили. В своё время на встрече министра образования и науки с представителями деловых кругов в ответ на вопрос министра, какие специалисты нужны современному бизнесу, последние не без оснований спросили о том, какова будет стратегия развития страны на долгосрочную перспективу. И действительно, без понимания этой стратегии сформулировать заказ на специалистов системе высшего образования вряд ли возможно[843];

- «критерии объективных внешних оценок качества профессионального образования. Срок – 1 июля 2006 г.». – На сей раз среди ответственных явно не хватает представителей образовательного сообщества. Вырабатывать без них критерии качества образования любого уровня, по меньшей мере, странно;

- «меры по стимулированию негосударственных инвестиций в сферу образования. Срок – 1 августа 2006 г.». – Во всём мире главным стимулом негосударственных инвестиций в образование признаются налоговые льготы. Однако отечественное правительство и парламентское большинство с 2001 г., что называется, «идут другим путём», последовательно такие льготы отменяя. Вполне вероятно, составители текста «Поручений» подразумевали в данном случае всё те же новые организационно-правовые формы (АУ и ГАНО). В таком случае поручение Президента было выполнено досрочно[844].

Итак, ни одно из наиболее важных социально ориентированных положений Доклада «образовательному Госсовету», за исключением рекомендации о повышении доли образовательных программ в электронных средствах массовой информации, не

---

[843] Смолин О.Н. Вперед по дороге, ведущей?.. // Вести образования. – 2006. – 15-28 февраля. – № 4. – С. 6.
[844] См. § 1 главы 13

нашло отражения в «Поручениях» Президента от 14 апреля 2006 г. Напротив, целый ряд положений спорных или даже (с точки зрения автора) ошибочных отразились в них сполна. Отдавая дань колоссальным усилиям, предпринятым представителями образовательного сообщества (в частности, группой Э. Днепрова) при подготовке нового «образовательного Госсовета», признавая необходимость и целесообразность использования доклада «О развитии образования в Российской Федерации: от конкурентоспособного образования — к конкурентоспособности России» в целях лоббирования и защиты интересов отечественного образования, в целом это событие приходится признать Госсоветом обманутых надежд. После неудачи этот попытки «социализировать» отечественную образовательную политику приходится констатировать окончание её этапа, создававшего иллюзии левого поворота.

§ 3. «Образование – для всех»: идеология и движение

Как уже отмечалось в начале работы[845], «категорическим императивом» для современной России стала смена парадигмы траектории общественного движения: вместо «догоняющей конвергенции» – опережающее развитие. При этом в отсутствии политического субъекта, реально способного воплотить этот «категорический императив» в жизнь, значительная роль, в том числе в формировании такого субъекта, должна принадлежать инициативам гражданского общества – разного рода общественным движениям и организациям.

В последние годы по планете Земля, включая практически все её обжитые континенты, прокатилась волна социальных форумов. Форумы эти инициируются «снизу» и, как видно из названия, объединяют организации и людей, обеспокоенных различными социальными проблемами и не вписавшихся (а чаще всего не желающих вписываться) в традиционные политические структуры. Каждый социальный форум – это продолжение и попытка объединения новых массовых демократических движений (экологических, антимилитаристских, просветительских, женских, молодёжных, в том числе студенческих и т.п.), подъём которых мир переживает со второй половины 1970-х гг.

Многие из таких форумов проводятся под эгидой ЮНЕСКО – организации, которая ведёт большую общественно-полезную деятельность по реализации международных и поддержке национальных программ в области развития образования, здравоохранения, окружающей среды и других жизненно важных для человечества проблем. Эта организация доказала всей своей деятельностью приверженность целям гуманизма, социальной справедливости и прогресса. Её активность показала всю значимость гражданского общества и, в частности, неправительственных объединений и социальных движений, как национальных и локальных, так и международных, для реализации таких целей как развитие личностных качеств и здоровья человека, сохранения природы, решения проблем бедности и т.д.

Особую группу социальных движений и организаций составляют такие, которые видят главную цель деятельности в обеспечении прав граждан в области образования – организации педагогической и научно-педагогической общественности, родителей, студентов, различного рода просветительских организаций и т.п. Причём многие из них опираются в своей работе на документы ООН, ЮНЕСКО и других международных организаций.

Стратегия ЮНЕСКО в области образования прямо и недвусмысленно обозначена как «Образование – для всех» (Далее – ОДВ). В 1990 г. в Джомтьене (Таиланд) на всемирной конференции была принята Всемирная декларация об образовании для всех, в которой воплощена коллективная приверженность задачам образования к 2015 г. Позднее, через десять лет, 26 - 27 апреля 2000 г. в Дакаре (Сенегал) Всемирный форум по образованию провёл оценку достижений и недостатков в области образования с момента согласования глобальных целей «Образования – для всех», наметил цели, стратегии и действия, которые будут определять дальнейшую деятельность по обеспечению качественного базового образования для всех и способствовать его достижению не позднее, чем к 2015 г.

В этой связи следует отметить, что:

1. Стратегия обеспечения образования для всех есть международно-признанный, документально зафиксированный и абсолютно необходимый для достижения как моральных, так и социально-экономических целей путь развития системы образования.

2. Обеспечение образования для всех предполагает реализацию как минимум следующих шагов, подчёркнутых в документах ЮНЕСКО и российского образовательного сообщества:

- приоритетное развитие образования как главной ценности общества;

[845] См. главу 3

- образование, удовлетворяющее, прежде всего, базовые образовательные потребности и направленное на раскрытие талантов и потенциала каждого человека, его умение жить и действовать в обществе не за счёт других;
- всеобщий, равный и исключающий дискриминацию доступ к образованию представителей всех социальных групп; рас, наций и народов; мужчин и женщин; «обездоленных» («исключённых»);
- ответственность государства, гражданского общества и бизнеса за обеспечение ОДВ[846].

3. Реализация стратегии ОДВ будет способствовать решению всех основных глобальных проблем человечества, прежде всего таких, особенно актуальных в России, как нищета и неравноправие, а также развитию экономики, прогрессу демократии и обогащению культуры в нашей стране.

4. В свою очередь, обеспечение стратегии ОДВ требует решения базовых социальных проблем, в том числе отечественных, среди которых особо выделяются такие, как чрезмерная социальная дифференциация, массовая бедность, расширение круга «исключённых» (нелегальных иммигрантов, бомжей, беспризорных детей).

Как уже отмечалось, в противовес всем этим международно-признанным нормам российские власти ориентируется преимущественно на антисоциальную концепцию образовательных «реформ» и бюрократическими методами навязывают стране модель образования, идущую вразрез со всеми основными принципами стратегии ОДВ («элитарность» вместо общедоступности, ориентация на конъюнктуру рынка вместо развития творческого потенциала и культуры личности и др.).

В российских условиях возможности парламентской оппозиции крайне ограничены, а сторонникам альтернативной стратегии образовательной политики в значительной степени перекрыты информационные каналы. Поэтому обеспечить социальные гарантии для тех, кто учится и учит, экономические свободы для образовательных учреждений и академические – для всех участников образовательного процесса, способно лишь объединение усилий людей и организаций (независимо от их политических позиций), обеспокоенных будущим отечественного образования, а значит, и страны.

Учитывая все эти обстоятельства, группа лиц, представляющих различные общественные объединения, по предложению автора выступила с инициативой проведения общероссийского форума «Образование – для всех» и создания общероссийского общественного движения под таким же названием.

Идея проведения такого форума и создания общественного движения была поддержана на состоявшихся в феврале 2005 г. общественных слушаниях в Государственной Думе РФ. В ходе слушаний, а затем на пленарном заседании и секциях Российского форума «Образование – для всех» (апрель 2005 г.) была проведена широкая общественная экспертиза подготовленных правительством приоритетных направлений «реформирования» образовательной системы, а также альтернативных предложений в этой области.

Прежде чем представить читателям основной документ движения – «Декларацию «Образование – для всех», позволю себе его краткое сопоставление с концепциями и реальными действиями исполнительной власти.

1. Бюджет.

Правительство либо стыдливо умалчивает о стратегии бюджетных расходов, либо представляет показатели, не соответствующие потребностям перехода к «обществу знаний».

Декларация ОДВ определяет эту стратегию следующим образом. Если в начале 1950-х гг. расходы на образование в бюджете СССР составляли примерно 10% от

[846] «Всемирная декларация об образовании для всех». - Международная конференция под эгидой ЮНЕСКО по образованию для всех. Джомтьен (Таиланд). 5-9 марта 1990 г.

валового внутреннего продукта (ВВП), в 1970 г., по данным Мирового банка, 7%, то в настоящее время – около 3%. Необходимо в среднесрочной перспективе вернуть расходы на образование на уровень 7% от ВВП, а в долгосрочной – на уровень 10%. Не менее половины дополнительных доходов федерального бюджета должны быть вложены в будущее, т.е. в детей и молодёжь.

2. Межбюджетные отношения.

Судя по министерской концепции управления имущественными комплексами образовательных организаций, не отменённой до настоящего времени[847], правительство намерено передать на региональные бюджеты оставшуюся в федеральном ведении часть ПТУ, ссузов и большую часть вузов.

Позиция движения «Образование – для всех»: чем богаче бюджет, тем больше обязательства. Поэтому в федеральную собственность и на федеральное финансирование должны быть возвращены переданные в регионы профессиональные учебные заведения, коллективы которых примут решение о таком возвращении.

3. Финансовые механизмы. Правительственные документы настаивают на ваучеризации высшего образования (концепция ГИФО) и на подушевом финансировании школы (деньги – за учеником). Признавая необходимость нормативного финансирования образовательных учреждений, Декларация ОДВ исходит из того, что подушевой принцип такого финансирования не может быть единственным и должен применяться с учётом, как минимум, мер дополнительной поддержки обучающихся, нуждающихся в социальной защите, характера образовательных программ и климатических особенностей регионов.

4. Налоги. Правительство настаивает на полном налоговом равенстве коммерческих организаций с некоммерческими при льготах для большого бизнеса. Документы ОДВ требуют восстановления в полном объёме налоговых льгот для образовательных учреждений и инвесторов образования.

5. Социальные гарантии для обучающихся. В правительственных документах отсутствуют системные предложения по обеспечению равных возможностей в образовании.

Движение «Образование – для всех» предлагает систему конкретных мер и показателей, в том числе:

- повышение детского пособия в малообеспеченных семьях до прожиточного минимума;
- развитие детских домов семейного типа;
- возвращение к опыту всеобуча;
- введение за государственный счёт здоровьесберегающих технологий в учебных заведениях;
- обеспечение детей горячим питанием и учебниками за счёт федерального и региональных бюджетов;
- обеспечение каждому ребёнку права на полноценное дошкольное образование вместо обещанного правительством «предшкольного»;
- возвращение законодательного запрета на сокращение числа бесплатных мест в вузах, ссузах и ПТУ;
- повышение социальных стипендий в профессиональных учебных заведениях до прожиточного минимума, а академических – в зависимости от типа учебного заведения;
- создание дополнительных гарантий права на образование для детей, оставшихся без попечения родителей, инвалидов, граждан с низкими доходами, детей из села и т.п.

6. Отсрочки. Согласно ФЗ от 06.07.2006 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением срока военной службы по призыву», право на отсрочки от призыва на военную службу для

[847] См. § 1 главы 11

студентов сокращено (хотя и незначительно), а студентов ссузов и учащиеся ПТУ, обучающиеся на базе полной средней школы, его потеряли вовсе.

Движение «Образование – для всех» настаивает на сохранении всех действовавших до 2008 г. отсрочек на период обучения. Это соответствует интересам не только личности, но и государства: современной армии требуется не «пушечное мясо», но образованные люди, подготовленные к освоению новейшей военной техники.

7. Социальные гарантии для педагогов. Правительство разрушило их систему Федеральным законом № 122 от 22.08.2004. Движение «Образование – для всех» требует восстановления и исполнения этих гарантий в полном объёме, а в долгосрочной перспективе – приравнивания педагогов к государственным служащим по уровню оплаты труда, пенсионному обеспечению и другим социальным гарантиям.

8. Равенство образовательных возможностей. Несмотря на отдельные положительные шаги, в целом политика правительства приводит к значительному росту неравенства образовательных возможностей граждан, включая резкое ограничение доступа к высшему образованию в результате введения ЕГЭ и сокращения бюджетных мест в вузах. Движение «Образование – для всех» требует наращивания бюджетного образования, а в перспективе перехода к общедоступному образованию всех уровней.

9. Организационно-правовые формы в образовании. Правительство намерено превратить значительную часть государственных образовательных учреждений в АУ (автономные учреждения). Движение «Образование – для всех» выступает категорически против, полагая, что это приведёт к возможности банкротства и массовой приватизации в образовании.

10. Государственный и негосударственный сектор. Правительство предлагает противоестественную фактическую приватизацию государственного образования и не менее противоестественное свёртывание образования негосударственного. Движение «Образование – для всех» выступает против того и другого, за сохранение и здоровую конкуренцию двух секторов образовательной системы.

11. Образование и электронные СМИ. Правительство систематически блокирует законопроекты, направленные на повышение просветительской роли электронных СМИ. Движение «Образование – для всех» настаивает на восстановлении федеральном образовательного канала в метровом диапазоне, на увеличении доли образовательных программ в эфире государственных СМИ и общественно-педагогическом контроле в интересах сохранения интеллектуального и нравственного здоровья народа.

12. Ценности образования. Правительственные документы фактически трактуют образование как сферу обслуживания рынка труда. Движение «Образование – для всех» настаивает на многостороннем развитии личности, патриотическом и гражданском воспитании.

13. Содержание образования. Официальные документы практически не содержат ответа на вопрос, чему учить. Движение ОДВ формулирует основные принципы образования (научность и фундаментальность, сочетание обучения с практикой, сохранение академических свобод и многообразия политических позиций и т.п.).

14. Образовательные технологии. Минобрнауки искусственно тормозит развитие современных образовательных технологий в стране. Документы ОДВ исходят из того, что лучшие традиции образования должны быть соединены с новейшими образовательными технологиями, а потому предлагают, в частности, разработать и принять государственную программу развития электронного обучения и информационных образовательных технологий.

15. Дошкольное образование. Правительство предлагает заменить его «предшкольным», фактически отменяя тем самым конституционные гарантии прав граждан в этой области (включая общедоступность и бесплатность). Движение «Образование – для всех» требует не отмены, но осуществления таких гарантий,

восстановления сети учреждений дошкольного образования, которое обладает самостоятельной ценностью, целями и методами.

16. Школа. Правительственные документы предполагают, в частности, принудительную профилизацию её старшей ступени. Движение «Образование – для всех» считает возможным углублённое изучение отдельных предметов либо профильное обучение в старшей школе только на добровольной основе и при условии сохранения её общедоступности и бесплатности.

17. Профессиональное образование. Правительственная «реформа» предполагает принудительное введение двухступенчатой системы высшего образования во всех или абсолютном большинстве вузов при ограничении числа учебных мест на ступени магистратуры или специалитета на основе дополнительных экзаменов. При этом стратегия развития среднего профессионального образования остаётся не прописанной. Движение «Образование – для всех» настаивает на сохранении всех уровней профессионального образования и на добровольности введения системы бакалавриата и магистратуры.

Предложение же министра А. Фурсенко сократить число российских вузов в 5 - 7 раз приведёт к грубым нарушениям прав молодёжи и студентов, в особенности, в регионах страны.

18. Дополнительное образование. Правительство сводит его к непрерывному профессиональному. Движение «Образование – для всех» настаивает на принятии Федерального закона «О дополнительном образовании», предусматривающего его развитие на всех уровнях и обеспечения равного статуса учреждений и педагогов дополнительного образования с учреждениями и педагогами, реализующими основные образовательные программы.

19. Специальное образование. В правительственных документах развёрнутая программа по этому поводу отсутствует. Движение «Образование – для всех» требует принятия Федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья», предусматривающего полное государственное обеспечение для детей–инвалидов в школе, участие федерального бюджета в финансировании специальных школ, развитие интегрированного обучения.

Основным программным документом движения стала подготовленная автором Декларация «Образование – для всех», размещённая в приложении к книге.

К осени 2005 г. декларацию «Образование – для всех» одобрили и подписали представители более 50 общественных организаций, включая московский горком профсоюза работников образования и науки, Российскую ассоциацию профсоюзных организаций студентов (РАПОС), Союз директоров школ России, Ассоциацию демократических школ и др.

Главным достижением формируемого движения стало проведение в апреле 2006 г. Конгресса российского образовательного сообщества (КРОС). На пленарном заседании и в ходе работы более двух десятков секций и «круглых столов» каждый желающий мог свободно высказаться по самым острым проблемам современной образовательной политики: от образования инвалидов и других лиц с ограниченными возможностями здоровья до задач борьбы против угрозы фашизма, национализма и ксенофобии. «Сверху» были организованы лишь секции, посвящённые обсуждению центральных вопросов образовательной политики, отражённых в Декларации «Образование – для всех»: экономика образования, его социальные проблемы, содержание образования и управление образовательной системой. В отличие от казённых «полумёртвых» дискуссий с привычным славословием в адрес «властей предержащих», которые всё чаще приходится слышать в последнее время на разного рода официальных мероприятиях, дебаты на многих секциях были не только проблемными, но и бурными.

На заключительном заседании участники конгресса поддержали Декларацию «Образование – для всех», документ «Национальный проект «Образование – для всех»:

12 базовых элементов»[848], Обращение к образовательному сообществу и Президенту страны в поддержку стратегической линии доклада Государственного Совета «О развитии образования в Российской Федерации». Ст*о*ит лишь прибавить, что поручения президента, подписанные 14 апреля 2006 г., увы, не оправдали надежд общества, фактически обойдя молчанием наиболее важные с социальной точки зрения положения доклада.

В дальнейшем силами Движения были проведены две Всероссийские педагогические конференции (сентябрь 2007 г. и апрель 2009 г.), многочисленные общественные слушания и круглые столы в Государственной Думе и ряде регионов России (Санкт-Петербург, Новосибирск, Омск, Оренбург, Владимир, Нефтекамск), а также публичные акции, не собравшие, однако, большого числа участников. В целом идею формирования мощного союза общественных объединений, воздействующих в интересах образования на все уровни и ветви власти, реализовать не удалось – сказалась фрагментаризация образовательного сообщества, в том числе по принципу сотрудничества с теми или иными партиями[849]. На практике общественное движение «Образование – для всех» смогло исполнить лишь роль объединённой образовательно-политической оппозиции, действующей на внепартийной, надпартийной или межпартийной основе.

[848] См. в приложении к настоящему изданию.

[849] Правящая партия «Единая Россия» создала даже собственное образовательное общественное объединения – Всероссийское педагогическое собрание – явно в альтернативу движению «Образование – для всех».